

INSTITUT
MONTAIGNE



Action publique :
pourquoi faire compliqué
quand on peut faire simple

NOTE MARS 2019

Think tank indépendant créé en 2000, l'Institut Montaigne est une plateforme de réflexion, de propositions et d'expérimentations consacrée aux politiques publiques en France et en Europe. À travers ses publications et les événements qu'il organise, il souhaite jouer pleinement son rôle d'acteur du débat démocratique avec une approche transpartisane. Ses travaux sont le fruit d'une méthode d'analyse et de recherche rigoureuse et critique, ouverte sur les comparaisons internationales. Association à but non lucratif, l'Institut Montaigne réunit des chefs d'entreprise, des hauts fonctionnaires, des universitaires et des personnalités issues d'horizons divers. Ses financements sont exclusivement privés, aucune contribution n'excédant 1,5 % d'un budget annuel de 4,5 millions d'euros.

INSTITUT
MONTAIGNE



Action publique : pourquoi faire compliqué quand on peut faire simple

NOTE - MARS 2019

*Il n'est désir plus naturel
que le désir de connaissance*

SOMMAIRE

Résumé	4
Introduction	8
I - Aperçu historique de l'évolution de l'administration	9
1. Du règne de Louis XIV à 1789 : les prémices de l'État moderne dans un contexte de fragilité croissante	9
2. La Révolution et le Premier Empire : la fondation d'un État moderne centralisé	10
3. Le XIX ^e siècle et la III ^e République : l'adaptation de l'action publique à la société industrielle	12
4. De la Seconde Guerre mondiale à la fin de la IV ^e République	14
5. Le début de la V ^e République : les années 1960	16
6. Les années 1970	17
7. Les années 1980	18
8. Les années 1990	20
9. De 2000 à 2017	21
10. Les actions menées depuis 2017	22
II - Quels enseignements en tirer pour l'avenir ?	25
III - Quatre chantiers de réformes pour simplifier l'action publique et la rendre plus efficace	28
1. Premier chantier : les organisations	29
2. Deuxième chantier : le régime de la fonction publique	32
3. Troisième chantier : la réglementation	34
4. Quatrième chantier : les procédures <i>via</i> la numérisation	34
5. En conclusion, les principales observations	36
IV - Comment réussir la réforme de l'action publique ?	39
Remerciements	41
Annexe	42

RÉSUMÉ

L'efficacité des services publics est un critère déterminant de l'attractivité d'un pays, comme de la qualité de vie de ses habitants. Les Français sont très attachés à leurs services publics, mais estiment insuffisant le rapport entre le niveau de leurs impôts et celui des services publics qui leur sont rendus. Le Baromètre des Territoires publié par l'Institut Montaigne et l'institut de sondage Elabe en février 2019 a montré que cette perception fragilise le consentement à l'impôt : 65 % considèrent qu'ils contribuent plus au système qu'ils n'en bénéficient et 34 % qu'impôts et taxes sont inutiles. Pour autant, le pacte fiscal n'est pas rompu : 81 % des Français affirment être prêts à payer plus d'impôts ou de taxes si cela permettait, notamment, de réduire la pauvreté (36 %), d'avoir un meilleur système de santé (31 %), de réduire les pollutions (23 %) ou d'avoir une meilleure éducation (21 %). C'est donc la capacité à démontrer l'efficacité de la redistribution et sa contribution objective à un mieux-être social et à l'égalité républicaine qui sont en jeu.

Quant aux entreprises, elles attendent de l'État qu'il crée un environnement favorable à leur développement, tout en souhaitant un allègement de la fiscalité et une simplification de la réglementation. La question est donc de savoir comment concilier un service public de qualité, conforme au modèle français, avec une pression fiscale plus raisonnable et donc une baisse des dépenses publiques.

4

S'appuyant sur ce constat, Jean-Ludovic Silicani, haut fonctionnaire ayant exercé d'importantes responsabilités dans la sphère publique, notamment celle de commissaire à la réforme de l'État, connaissant donc en profondeur la « machinerie administrative », a réalisé une étude visant à déterminer comment augmenter l'efficacité des services publics, en se concentrant sur les dépenses de fonctionnement et de structures (environ 18 % du PIB, soit un tiers des dépenses publiques totales) qui se prêtent à une analyse objective en termes d'organisation et de management. L'étude ne traite donc ni des dépenses publiques dites « d'intervention », c'est-à-dire les diverses aides publiques accordées aux particuliers, aux associations et aux entreprises (environ 32 % du PIB) ni des dépenses publiques dites « d'investissement » (environ 4 % du PIB).

L'étude commence par un rappel historique de la transformation de l'administration au cours des deux derniers siècles, afin d'en tirer des enseignements utiles à l'action à venir. Elle constate notamment que le modèle classique français de l'État, qui a été performant jusqu'aux Trente Glorieuses, doit être profondément transformé. D'une part, il s'est alourdi avec le temps en raison de l'accumulation d'organismes, de procédures et de réglementations, et d'autre part, il n'est plus adapté aux transformations

économiques, sociales et technologiques en cours, en France et dans le monde. En effet, ces transformations nécessitent un appareil administratif moins centralisé, plus souple et plus innovant.

L'étude recommande donc une série de réformes importantes et cohérentes, articulées autour de 16 propositions, portant sur les principaux paramètres de l'action publique (les organisations, la fonction publique, la réglementation, la numérisation), avec un objectif de simplification comme fil directeur. Toutes ces réformes ont pour but de rendre les acteurs publics (organismes ou agents) plus agiles et plus créatifs, dans le respect des valeurs du service public.

L'étude propose ainsi une stricte spécialisation des missions des différents acteurs publics (État, établissements publics, collectivités territoriales...) afin d'éviter les redondances et donc les gaspillages de coûts et de temps. Elle propose aussi qu'à l'avenir, le législateur ne fixe plus des obligations détaillées de moyens mais seulement des objectifs de résultats à atteindre par les particuliers et les entreprises. Elle propose également une importante simplification et une modernisation du régime de la fonction publique où cohabiteraient des agents titulaires et contractuels. Elle propose enfin une accélération de la numérisation des procédures et un développement rapide de l'utilisation de l'intelligence artificielle dans les administrations, tout en recommandant de mettre en place, en deux ans, un réseau d'un millier de maisons de services au public, afin d'éviter la fracture numérique. En conclusion, l'étude énonce les sept règles d'or, en termes de méthode, pour réussir les réformes de l'action publique.

En suivant ces recommandations, et toutes choses égales par ailleurs,

- la masse salariale serait réduite de 0,75 point de PIB en cinq ans (sur la base d'une diminution du nombre de fonctionnaires de 100 000 à 200 000, selon les scénarios) tout en améliorant de façon individualisée la rémunération des agents publics ;
- les autres dépenses de fonctionnement (en matière de biens immobiliers, de commande publique de biens et de services pour l'Etat et les collectivités) pourraient être réduites de 8 milliards d'euros en cinq ans, soit 0,3 point de PIB.

Autrement dit, sans autre objectif qu'une simplification de l'action publique, il serait possible et de bon sens de ramener la part des dépenses de fonctionnement, en cinq ans, de 18 à 17 % du PIB (et ce, sans effort sur le périmètre de l'action publique).

Il s'agit, en somme, d'une transformation globale de l'action publique, ambitieuse mais réalisable, qui n'implique pas de modifier le périmètre des services publics mais qui vise à produire ces services publics le plus efficacement possible, quel que soit leur périmètre. L'étude réaffirme le rôle essentiel de l'État, en rappelant qu'il ne faut pas le désarmer en ces temps troublés aux plans national et international. Elle fait également valoir la nécessité pour l'État de laisser plus de libertés aux collectivités territoriales et à la société civile.

PROPOSITIONS

I. Simplifier les organisations

Proposition n° 1 : spécialiser les rôles respectifs de l'État et des autres acteurs publics, afin de mieux les responsabiliser et de réduire les coûts ainsi que les délais de l'action publique.

Propositions n° 2 à 5 : améliorer la gouvernance de l'État par :

- (2) le renforcement de la coordination interministérielle ;
- (3) la stabilisation du nombre et du périmètre des ministères ;
- (4) le renforcement des relations de travail directes entre chaque ministre et ses directeurs ;
- (5) l'expérimentation d'un couplage ministre / secrétaire d'État, aux rôles respectifs bien différenciés.

Proposition n° 6 : construire, au niveau central, un véritable État stratège.

Proposition n° 7 : supprimer les services déconcentrés de l'État correspondant aux domaines de compétences décentralisées.

Proposition n° 8 : spécialiser strictement les compétences des départements et des régions et supprimer, au niveau du bloc communal, tout recouvrement de compétences entre une communauté de communes et les communes qui la composent.

Proposition n° 9 : faciliter l'adaptation de l'action des collectivités territoriales aux caractéristiques des différents territoires.

II. Simplifier le régime de la fonction publique

Proposition n° 10 : simplifier le statut de la fonction publique, notamment en ramenant les quelque 500 corps, statuts d'emplois ou cadres d'emplois à une cinquantaine de cadres statutaires, pour l'ensemble des trois fonctions publiques, afin notamment de faciliter la mobilité des agents et d'enrichir leurs parcours professionnels.

Proposition n° 11 : faire du contrat un mode de recrutement des agents publics, complémentaire au statut.

Proposition n° 12 : clarifier et simplifier la rémunération de chaque agent public en l'organisant autour de trois composantes : la qualification acquise, la fonction exercée et les résultats obtenus au regard des objectifs fixés.

Proposition n° 13 : sensibiliser et aider les agents publics afin qu'ils soient à même de respecter les valeurs et les règles déontologiques des services publics.

III. Simplifier la réglementation

Proposition n° 14 : réduire le stock et le flux de normes juridiques en privilégiant, dans les textes législatifs et réglementaires, le respect d'obligations en termes d'objectifs ou de résultats, plutôt que de moyens, en laissant ainsi des marges de manœuvre aux agents comme au public, afin de fonder l'action publique sur une relation de confiance.

IV. Simplifier les procédures notamment par la numérisation

Proposition n° 15 : parallèlement à la numérisation des procédures administratives, et afin d'éviter la fracture numérique, mettre en place, d'ici fin 2020, un réseau d'un millier de maisons de services au public, implantées notamment dans les territoires les moins denses, ébauche d'un futur service public universel.

Proposition n° 16 : développer massivement l'utilisation de l'intelligence artificielle dans le fonctionnement des services publics.

INTRODUCTION

Avenir de l'État providence, clarification des rôles respectifs de l'État et des autres acteurs publics, présence des services publics sur le territoire, niveaux des dépenses et des prélèvements publics, impact de la révolution numérique sur la sphère publique, rôle des citoyens et plus généralement de la société civile dans la prise des décisions publiques, poids croissant des normes juridiques, etc. : quelle que soit la façon dont on l'aborde, la **question de l'adaptation de l'action publique**, face aux grandes transformations politiques, économiques, sociales ou technologiques, **est de plus en plus sur le devant de la scène**. Ce sujet est d'ailleurs un des quatre thèmes du grand débat lancé en janvier 2019.

Pour procéder de façon pertinente tant au diagnostic de la situation actuelle qu'à l'identification des réformes prioritaires à mener, il convient de prendre du recul, afin notamment de bien distinguer les problèmes à caractère conjoncturel de ceux relevant de phénomènes de long terme qui trouvent souvent leurs racines dans l'histoire même de l'administration.

La finalité de cette étude est d'identifier les voies et moyens pour rendre nos services publics plus efficaces, en atteignant les objectifs qui leur sont assignés tout en réduisant les coûts de fonctionnement de « l'appareil administratif ».

Cette note comprend ainsi quatre parties portant respectivement sur :

- I. un aperçu historique de l'évolution de l'administration ;
- II. les enseignements à en tirer pour l'avenir, compte tenu des enjeux actuels ;
- III. les propositions de réforme ;
- IV. les différentes façons de conduire, et si possible de réussir, les réformes, c'est-à-dire des éléments de méthode.

Elle est complétée par une annexe évaluant les gains de productivité possibles.

APERÇU HISTORIQUE DE L'ÉVOLUTION DE L'ADMINISTRATION

Comme on va le voir, tout au long de la période retenue, **l'administration n'a cessé de se transformer**, soit sous des pressions extérieures, souvent à la suite de grands conflits, soit de façon volontaire et organisée. Quatre périodes peuvent-être distinguées : du règne de Louis XIV jusqu'à 1789 ; la Révolution et l'Empire ; de la Restauration à la fin de la IIIe République ; enfin la période contemporaine, allant de la Seconde Guerre mondiale à nos jours, qui est traitée de façon plus approfondie.

1. Du règne de Louis XIV à 1789 : les prémices de l'État moderne dans un contexte de fragilité croissante

Après la Fronde, l'obsession de Louis XIV est de renforcer l'autorité de l'État. En matière administrative, cela passe notamment par deux grandes réformes. D'abord, **il centralise et déconcentre** (si l'on retient le vocabulaire actuel). Il centralise notamment en réduisant l'autonomie des provinces dites d'État, c'est-à-dire dotées d'assemblées (comme le sont, au plan national, les États généraux). Mais en même temps, il déconcentre en nommant des intendants qui sont ses délégués dans chacune des provinces du royaume.

En second lieu, pendant son règne, va être engagée **une profonde transformation du statut des dépositaires de l'autorité publique**. En effet, l'essentiel d'entre eux sont alors titulaires de charges et d'offices achetés à l'État et qui étaient transmissibles. Ces officiers avaient souvent le statut de magistrats. Ils pouvaient exercer à la fois des fonctions administratives et juridictionnelles, et se rémunéraient en faisant payer leurs services aux citoyens, comme c'est le cas aujourd'hui des notaires ou des huissiers. Louis XIV réduit le nombre de ces officiers en les remplaçant par des commissaires, payés directement par l'État, prémices de la mise en place d'une véritable fonction publique.

Ce nouvel appareillage administratif, très efficace, qu'on a souvent qualifié de « monarchie administrative », a été notamment mis au service de deux importantes politiques publiques : l'interventionnisme économique, ou colbertisme, qui se traduit en particulier par le développement de manufactures d'État, et, d'autre part,

l'investissement massif dans la marine de guerre et commerciale qui devient la plus puissante du monde.

Les règnes de Louis XV et de Louis XVI illustrent la phrase de Tocqueville décrivant l'administration sous l'Ancien Régime : « *des règles rigides, une pratique molle* ». Ces deux règnes sont velléitaires et marqués, d'une part, par des réformes inabouties, comme la tentative de Turgot de doter le pays d'une administration moderne, et, d'autre part, par des changements de cap incessants concernant par exemple les parlements, supprimés puis recréés, ce qui a beaucoup contribué à l'émergence de la Révolution. Toutefois, cette période est aussi marquée par la création, en 1747, du premier corps de l'administration, celui des ponts et chaussées, et de l'école de formation de ses ingénieurs. **L'État commence à comprendre qu'il doit disposer d'agents compétents, recrutés sur la base de leurs talents.** Le mot « fonctionnaire » est employé pour la première fois en 1770 par Turgot.

2. La Révolution et le Premier Empire : la fondation d'un État moderne centralisé

La Révolution fait table rase de toutes les institutions, notamment administratives, et de toutes les législations de l'Ancien Régime. Par ailleurs, plusieurs articles de la **Déclaration des droits de l'homme et du citoyen** (DDHC) concernent l'action publique. Ainsi, l'article VI prévoit que tout citoyen peut être admis aux emplois publics selon ses capacités, vertus et talents. L'article XIII dispose que, pour les dépenses d'administration, une contribution est indispensable, répartie en fonction des facultés de chacun. Enfin, l'article XV prévoit que la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration.

Dans ce contexte, les trois lignes directrices de la réforme de l'administration voulue par les révolutionnaires de 1789 sont les suivantes : en premier lieu, confier, aux plans national et local, tous les pouvoirs publics à des élus ; ensuite, procéder à une forte décentralisation au niveau des communes dont le statut est unifié ; enfin, créer un échelon intermédiaire entre le gouvernement central et les communes : le département (créé en 1791).

Mais la réalité fut toute autre et, dès 1791, la **centralisation jacobine**, poursuivie sous le Directoire, réduit considérablement le rôle des élus et des autorités locales. Cette époque est aussi marquée par le développement de ce que l'on commence

à appeler la « bureaucratie » : ainsi les effectifs de l'administration centrale civile passent d'environ un millier en 1789 à six mille en 1795, cette augmentation étant en partie due à la transformation des agents des offices en emplois publics.

Le Consulat et l'Empire constituent une période de consolidation et d'unification. Cela se traduit d'abord par le fait que **l'administration est exclusivement placée sous l'autorité du pouvoir exécutif** qui détient seul le pouvoir réglementaire. En second lieu, par la rationalisation des institutions administratives : au niveau central, avec la création en 1800 du Conseil d'État moderne exerçant ses deux fonctions (contentieuse et consultative), de la Cour des comptes et de la Cour de cassation, ou encore, en 1804, de l'École Polytechnique, pour former les cadres techniques de la nation. Au niveau local, avec la confirmation des départements dirigés désormais par un préfet, représentant unique de l'État. En troisième lieu, par la fin des libertés locales : les conseils municipaux et généraux sont désormais constitués de personnes nommées par les préfets, les ministres ou le chef de l'État. Les attributions de ces instances locales sont essentiellement consultatives et, quand elles sont délibératives, elles sont soumises à l'approbation préalable des préfets ou des ministres.

À l'issue de la Révolution et de l'Empire, le paysage des institutions politiques et administratives nationales a été entièrement bouleversé : leur organisation est totalement unifiée sur l'ensemble du territoire ; le fond du droit est considérablement simplifié avec les cinq grands codes historiques élaborés entre 1804 et 1810 (civil, pénal, procédure civile, instruction criminelle, commerce), ce qui permet de réduire de moitié le nombre de magistrats et, plus généralement, le nombre des agents publics. Mais en contrepartie, celles des libertés locales qui étaient demeurées jusqu'en 1789 ou avaient été mises en place au début de la Révolution sont supprimées.

Faisant suite à la complexité et à l'impuissance de l'Ancien Régime et au désordre de la période révolutionnaire, **un principe d'efficacité a prévalu**. Ce modèle juridico-administratif, qui structure encore pour une large part notre administration, a été reproduit dans de nombreux pays européens mais aussi sur d'autres continents.

3. Le XIX^e siècle et la III^e République : l'adaptation de l'action publique à la société industrielle

Durant cette période, les institutions politiques et administratives évoluent afin de répondre à de nouveaux besoins liés, d'une part, au développement de la société industrielle, et, d'autre part, à une demande croissante de liberté.

L'organisation administrative s'adapte en se diversifiant sans toutefois être bouleversée. La configuration gouvernementale se rapproche progressivement de celle du XX^e siècle, avec la création de nouveaux ministères chargés respectivement du commerce et de l'industrie, des travaux publics, de l'instruction publique, puis à la fin du XIX^e siècle, des postes, télégraphes et téléphone, ou encore du travail ; parallèlement, le ministère de l'Intérieur se vide progressivement de ses fonctions non liées à l'ordre public ou à l'administration locale. La création de ces nouveaux ministères est rendue nécessaire notamment afin de concevoir et de mettre en œuvre de nouvelles législations spécialisées de nature souvent technique (mines, chemins de fer, télégraphes, installations dangereuses...). Elle correspond aussi au début de l'interventionnisme économique public. Enfin, elle constitue une réponse aux revendications sociales en matière de travail et de santé publique.

D'autres évolutions sont à souligner. D'abord, le développement d'un **droit spécifique** à l'administration et plus généralement au service public, notamment avec, d'une part, la formalisation du principe de laïcité, et donc de neutralité religieuse de l'État, par la loi de 1905 sur la séparation de l'église et de l'État, et, d'autre part, l'édiction, au début du XX^e siècle, de la « loi » dite « de Rolland » définissant les trois principes du service public (égalité, continuité, mutabilité) et avec le renforcement du contrôle du Conseil d'État sur la légalité de l'action publique.

Ensuite en matière financière, comme en témoignent, d'une part, **le vote d'un budget annuel par le Parlement**, à partir de la Restauration, ce qui nécessite de fixer des règles de forme et de fond plus précises et plus rigoureuses que par le passé (lois de 1818 et 1831) et, d'autre part, la création au ministère des finances d'une direction générale de la comptabilité ainsi que de l'inspection générale des finances, et plus tard (en 1865), des trésoriers-payeurs généraux. Deux directions vont s'extraire de la direction générale de la comptabilité : celle du mouvement général des fonds, dès 1828, qui devient, en 1940, la direction du trésor, et celle du budget en 1919.

Le domaine de l'enseignement connaît lui aussi une évolution profonde, avec la transformation de l'université napoléonienne en un système plus moderne inspiré de l'Allemagne, mis en place après la défaite de 1870. L'instruction publique, laïque, gratuite et obligatoire est également instaurée en 1881, et se traduit par une augmentation considérable des effectifs d'agents publics.

Enfin, **les premiers éléments d'une administration sociale apparaissent** avec la création, en 1892, de l'inspection du travail, puis, en 1906, du ministère du Travail, enfin, en 1920, du ministère de la santé publique.

Les **ministères** prennent leur forme actuelle avec la mise en place de cabinets auprès des ministres, d'inspections générales et de divers organes consultatifs. À partir de 1934, le Président du Conseil s'installe à l'Hôtel Matignon et n'exerce généralement plus de fonctions ministérielles. À partir de 1935, il est assisté d'un secrétariat général du Gouvernement.

Mais les transformations et réformes ne touchent pas que l'État. Elles concernent aussi les **collectivités locales**. Progressivement, les responsables locaux sont élus, au suffrage censitaire puis universel, y compris les maires, qui étaient nommés par le Gouvernement jusqu'au Second Empire. Le département acquiert la personnalité morale en 1838 et devient ainsi l'institution duale que l'on connaît encore : circonscription territoriale de l'État et collectivité locale. Cette modernisation des collectivités locales est parachevée par deux grandes lois : celle de 1871 pour les communes et celle de 1883 pour les départements.

En revanche, peu de transformations administratives d'ampleur sont conduites dans l'entre-deux-guerres, cette période étant surtout marquée par le développement de l'interventionnisme économique en raison d'abord de l'effort de reconstruction à la suite de la Première Guerre mondiale, puis de la crise économique des années 1930. Se développe ainsi en Europe ce qu'on a appelé le socialisme municipal, les communes créant de nombreux services et équipements publics, en particulier dans le domaine social. En France, si la période du Front populaire est marquée par d'importantes réformes sociales, elle ne se traduit pas à par des réformes significatives de l'administration.

Ainsi, les transformations mises en œuvre de la Restauration à la Seconde Guerre mondiale ont conduit à développer quantitativement les administrations publiques et à diversifier leurs domaines d'intervention mais sans bouleverser l'organisation

générale mise en place sous le Consulat et le Premier Empire. On pourrait dire que, pendant cette période, on a rempli de chair l'ossature spartiate de l'administration napoléonienne.

Mais il faut souligner que beaucoup de sujets de réforme ont été identifiés dans les années 1930 : l'État ne doit-il pas davantage intervenir sur le plan économique et, si oui, comment ? Ne faut-il pas mettre en place un système d'ensemble de protection sociale comme l'Allemagne l'a fait dès la fin du XIX^e siècle ? Ne faut-il pas créer un statut général de la fonction publique ? Ces questions, et d'autres, sont posées moins par des responsables politiques que par des experts (par exemple le groupe *X-crise* créé en 1931 ou la revue *L'État moderne* créée en 1928). Mais, en raison notamment de l'instabilité de la III^e République, elles sont restées sans réponse jusqu'à la guerre.

4. De la Seconde Guerre mondiale à la fin de la IV^e République

La politique administrative de l'État français a été marquée notamment par une forte centralisation entre les mains de l'exécutif, les autres pouvoirs (législatif, juridictionnel ou locaux) étant soit mis en sommeil, soit aux ordres du chef de l'État ou de son Gouvernement. Sur le plan organisationnel, on peut notamment souligner l'étatisation d'une part importante des polices municipales et la création d'une direction générale de la police nationale. Ce régime est aussi marqué par la création, en 1941, du premier statut général de la fonction publique qui insiste sur la subordination du fonctionnaire à l'autorité supérieure en lui refusant le droit syndical et le droit de grève.

La Libération s'accompagnera du retour aux institutions républicaines avec une nouvelle Constitution, celle du 27 octobre 1946, qui, dans son Préambule, énonce le principe de libre administration des collectivités locales et comporte notamment une définition très large des services publics. Plusieurs grandes réformes relatives à l'action publique sont réalisées, souvent inspirées du programme du Conseil national de la Résistance.

D'abord, la création, sous l'impulsion de Pierre Laroque, de la Sécurité sociale, selon le modèle allemand, dit « bismarckien », financé par des assurances obligatoires (maladie, retraite, famille), plutôt que le modèle anglais, dit « beveridgien », financé par l'impôt et étatisé. De nouveaux acteurs, les partenaires sociaux, apparaissent pour participer à la gestion de l'État providence.

En deuxième lieu, **un nouveau statut de la fonction publique** voit le jour en 1946 et énonce les obligations mais aussi les droits des fonctionnaires. Alors que la droite était favorable, depuis le début du siècle, à un statut – d'ailleurs mis en place par Vichy – la gauche s'y opposait pendant l'entre-deux guerres en estimant que ce régime juridique plaçait l'agent public en situation d'infériorité par rapport à son employeur, alors que le contrat était censé refléter une relation équilibrée entre les deux parties. Les positions s'inversent à la Libération : le parti communiste, représenté par Maurice Thorez, ministre de la fonction publique, défend le statut alors que la droite et les libéraux défendent une vision contractuelle, même si distincte du droit privé. Le statut de 1946 est ainsi le fruit d'un compromis entre la droite et la gauche qui gouvernent ensemble sous l'autorité du Général de Gaulle. Ce débat entre contrat et statut s'est poursuivi jusqu'à nos jours, comme nous le verrons plus loin. Parallèlement à cette réforme du statut de la fonction publique, Michel Debré conçoit et met en place l'École Nationale d'Administration afin de recruter des hauts fonctionnaires mieux formés et sélectionnés de façon impartiale en fonction de leur mérite et de leur talent.

Une troisième série de réformes est à signaler. L'État se dote d'outils modernes d'action en matière économique : l'Insee, qui va permettre de mieux appréhender la réalité économique du pays et de mieux quantifier les politiques économiques ; le Commissariat général au Plan, avec à sa tête Jean Monnet, qui a pour mission de concevoir et de mener à bien la reconstruction économique du pays. Enfin, le secrétariat général du Comité interministériel sur les questions de coopération économique européenne (SGCI) est mis en place qui deviendra en 2005 le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE).

Après les grandes réformes menées à la Libération, la IV^e République effectue peu de transformations importantes de la sphère publique, tant le pays et ses gouvernements marqués par une grande instabilité sont accaparés par les conflits d'indépendance coloniale et par des crises financières mettant en péril la monnaie nationale. Mais on ne saurait bien sûr passer sous silence un grand événement stratégique : la signature en 1957 du Traité de Rome. Il fait apparaître dans le paysage public un nouvel acteur : les institutions européennes, ayant pour mission à la fois de mener des politiques publiques et de produire un cadre juridique commun aux différents États.

5. Le début de la V^e République : les années 1960

Quand le Général de Gaulle, en 1958, devient président du Conseil, puis président de la République, Michel Debré étant alors son Premier ministre, les tiroirs de l'administration et de ce qu'on n'appelle pas encore les *think tanks* mais plutôt les « clubs » ou les « cercles », réunissant des hauts fonctionnaires, des universitaires et des cadres du privé, sont pleins à ras bord de projets de réformes. S'y ajoute le célèbre rapport Rueff-Armand, remis au Gouvernement en 1959, qui propose de nombreuses réformes visant à moderniser le pays, son économie et son administration. À partir du moment où il existe à la tête de l'État une autorité apte à décider et, au Parlement, une majorité pour les soutenir, les réformes se mettent en œuvre à une cadence exceptionnelle.

En premier lieu, **la réforme de la Constitution est élaborée, approuvée et promulguée entre juin et octobre 1958**. Dans son Préambule, elle se réfère à la DDHC et au Préambule de la Constitution de 1946. En dehors de ces deux grands textes, la nouvelle Constitution aborde très peu les questions de fond, ce que l'on appellera le bloc constitutionnel, et porte essentiellement sur les institutions, c'est-à-dire sur l'organisation des pouvoirs publics, et sur leurs compétences respectives. Elle met notamment en place ce qu'il est convenu d'appeler le parlementarisme rationalisé et donne, surtout après la réforme de 1962, un rôle déterminant au président de la République qui est désormais élu au suffrage universel. Le peuple a ainsi trois façons de s'exprimer : directement sur un sujet donné, par référendum ; en choisissant directement le président de la République ; en élisant, directement ou indirectement, les membres des deux chambres.

Dans la foulée de la nouvelle Constitution, en janvier 1959, une impressionnante série d'ordonnances est promulguée, portant sur de multiples sujets (lois de finances, défense nationale, fonction publique, système hospitalier, universités...).

Comme l'ont expliqué François Bloch-Lainé ou Pierre Laroque, et nombre d'autres hauts fonctionnaires de l'époque, l'administration trouva ainsi des interlocuteurs, les ministres, et réciproquement, pour **identifier les réformes prioritaires et les mettre en œuvre rapidement**. Cette alliance entre les hauts fonctionnaires, d'origines politiques variées, et le pouvoir exécutif est applaudie par certains et stigmatisée par d'autres. Dans une de ses tribunes, François Mauriac prononce pour la première fois, en 1962, le mot de « technocrates » pour qualifier ces nouveaux acteurs publics, à la fois politiques et techniciens.

Si la plupart des politiques publiques sont ainsi remises à plat, en revanche, **les réformes strictement administratives sont moins nombreuses**. On insistera toutefois d'abord sur l'importante réforme visant à rationaliser et à renforcer les missions des services déconcentrés de l'État et sur la création, en 1964, des régions en tant que nouvelles circonscriptions de l'État, avec, à leur tête, des préfets de région, ceux-ci n'ayant toutefois pas autorité sur les préfets de département. C'est à la même époque qu'est créée la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), qualifiée d'administration de mission, selon la formule d'Edgard Pisani, c'est-à-dire, en principe, non-gestionnaire, légère et à durée limitée. On insistera aussi sur le transfert massif, permis par la fin des guerres coloniales, de crédits et d'emplois des armées vers l'éducation, afin d'assurer la généralisation de l'enseignement secondaire jusqu'à 16 ans.

Cette période exceptionnelle s'achève toutefois par le référendum de 1969, perdu par le Général de Gaulle, qui portait précisément sur deux réformes institutionnelles majeures : celle du Sénat et celle consistant à faire des régions des collectivités locales de plein exercice.

6. Les années 1970

Ces années sont marquées par deux séries de réformes de l'administration. **La première correspond à l'apparition de nouveaux acteurs publics**. S'agissant du Gouvernement, un ministère de l'Environnement est créé en 1971, sous le mandat de Georges Pompidou, au moment où, au niveau mondial, le Club de Rome propose la croissance zéro. S'agissant des autres pouvoirs publics nationaux, un Médiateur de la République, créé en 1973, sorte d'*ombudsman* à la française, est chargé de défendre en équité les droits des citoyens ; il est devenu en 2008 le Défenseur des droits, autorité administrative dont l'indépendance trouve son fondement dans la Constitution. En 1978 est créée la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL) dont le rôle est de veiller à ce que le développement de l'informatique, notamment des fichiers, ne porte pas atteinte aux libertés individuelles, en particulier à la vie privée. Toujours en 1978 est créée la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), chargée de permettre l'accès aux données publiques et de renforcer ainsi la transparence de la vie publique vis-à-vis et au bénéfice des citoyens. En 1979, la loi oblige les administrations à motiver leurs décisions défavorables.

Cette première série de réformes, parfois qualifiée de troisième génération des libertés publiques, après la DDHC et les grandes réformes du début de la III^e République (liberté de la presse et liberté d'association notamment), est menée pour l'essentiel sous le septennat de Valéry Giscard d'Estaing. Elle constitue une réponse à l'évolution de la société et aux demandes, qui s'étaient manifestées notamment en 1968, d'un État moins autoritaire et de nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les citoyens.

Une deuxième série de réformes vise à améliorer l'efficacité de l'administration, objectif d'autant plus nécessaire que la crise pétrolière a provoqué une baisse de la croissance et le retour à un déficit budgétaire qui n'a jamais cessé depuis. Une meilleure gestion de l'administration est donc recherchée, d'une part, grâce à l'accélération de la rationalisation des choix budgétaires engagée dans les années 1960, d'autre part, grâce au début du déploiement de l'informatique dans les administrations, notamment celles des impôts et de la comptabilité publique, mais plus généralement partout où la gestion informatisée de grands fichiers permet des gains de productivité importants.

Plus largement, l'analyse de l'informatisation de la société et de ses conséquences est effectuée dans le remarquable rapport Nora-Minc rendu public en 1977.

Ces années sont aussi marquées par l'accroissement du rôle des institutions européennes, notamment avec l'élection au suffrage universel, en 1979, du Parlement européen dont les pouvoirs sont accrus.

7. Les années 1980

Après le changement de majorité en 1981, avec l'élection de François Mitterrand, le début de cette décennie est marquée à la fois par la décentralisation et par les nationalisations.

La décentralisation menée par Gaston Deferre, ministre de l'Intérieur, constitue le plus important rééquilibrage entre l'État et les collectivités locales depuis deux siècles. Elle est marquée par trois transformations majeures. Les collectivités locales deviennent vraiment autonomes : en effet, le préfet n'est plus l'exécutif du conseil général et les sous-préfets ne peuvent plus faire de contrôle *a priori* sur les délibérations des communes. Ensuite, les régions remplacent les établissements

publics régionaux créés en 1972 et deviennent ainsi des collectivités locales à part entière, comme l'avait souhaité le Général de Gaulle en 1969. Enfin, d'importantes compétences sont transférées de l'État aux communes (par exemple en matière d'urbanisme), aux départements (en matière sociale et d'infrastructures) et aux nouvelles régions (en matière économique ou de formation).

Ainsi, dans les fluctuations entre les phases de jacobinisme centralisateur, les plus nombreuses, et celles de girondisme décentralisateur, c'est clairement le second mouvement qui triomphe.

Quant aux nationalisations réalisées au début des années 1980, elles concernent tous les secteurs d'activités industrielles ou de service. C'est sans doute à cette époque que culmine la puissance, au moins apparente, de l'État : le Gouvernement dispose d'une forte majorité, les collectivités locales n'ont pas encore occupé les amples espaces que leur offre la décentralisation, les institutions européennes montent en puissance mais sont encore des autorités de second rang. Mais cette omnipotence de l'État va assez vite se muer en une forme d'impotence car les **tâches opérationnelles et de gestion de ce vaste empire vont absorber l'essentiel des énergies** et ainsi empêcher l'État d'assurer correctement ses tâches de stratégie, de conception et d'évaluation, voire ses tâches régaliennes. Autrement dit, l'État opérateur a étouffé l'État stratège. En outre, l'État régulateur va vite se trouver en conflit d'intérêts avec l'État actionnaire, cette situation atteignant son paroxysme, quelques années plus tard, avec l'affaire du Crédit lyonnais que l'État contrôlait à l'époque : la confusion, au sein des mêmes services de l'État, de ses deux fonctions de régulateur et d'actionnaire, c'est-à-dire de juge et partie, a conduit à une grave défaillance du contrôle de cette banque publique par l'État puis à la défaillance de la banque elle-même.

Par ailleurs, **la croissance ininterrompue des dépenses et des déficits publics** met en péril l'État providence créé pendant les Trente Glorieuses.

C'est dans ce contexte que, à la suite du changement de majorité en 1986, un programme important de privatisations est voté. Il ne cessera plus, à un rythme certes variable, d'être mis en œuvre depuis lors.

Pour la première fois depuis la Seconde Guerre mondiale, **la France se pose clairement la question du rôle même de l'État**, au moment où différents modèles sont mis en avant : « État minimal » (inspiré par les actions menées par Margaret

Thatcher au Royaume-Uni ou Ronald Reagan aux États-Unis) ; « État providence » revisité inspiré du modèle scandinave ; ou encore « État stratège et régulateur » prôné par des experts de différents bords politiques. L'efficacité de l'État et des services publics apparaît aussi clairement, pour la première fois, comme un élément décisif de la compétitivité du pays dans un contexte d'accélération de la mondialisation.

8. Les années 1990

Ces années sont marquées par deux grands chantiers en matière d'action publique : **améliorer la gestion publique, et clarifier le champ et les missions de l'État.** D'orientations politiques pourtant différentes, les Premiers ministres successifs (Rocard, Balladur, Juppé et Jospin) poursuivent tous ces deux objectifs autour, sous Rocard, du concept de « renouveau du service public » et, par la suite, autour du concept de « réforme de l'État » qui était l'un des deux thèmes, à côté de la lutte contre la fracture sociale, de la campagne présidentielle de Jacques Chirac en 1995. C'est alors qu'est créée la première structure interministérielle permanente dédiée à ce sujet : le Commissariat à la réforme de l'État dont la direction m'est confiée.

En matière de gestion publique, **il s'agit de mettre en œuvre les préconisations du « nouveau management public »**, pour partie inspiré des pratiques du secteur privé, sans aller toutefois jusqu'à l'étonnante préconisation de Léon Blum en 1917, selon lequel « *un grand pays doit se diriger par les mêmes moyens qu'une grande industrie ou qu'un établissement commercial* », thèse fréquemment développée au début du XX^e siècle, à droite comme à gauche, afin de lutter contre la bureaucratie.

Ce nouveau modèle de management public passe notamment par la **fixation, aux services et aux agents, d'objectifs quantitatifs ou qualitatifs**, mais aussi par **l'évaluation des résultats et par l'encouragement à la prise d'initiatives.** Ces actions vont permettre d'améliorer l'efficacité et la productivité des services mais de façon limitée en raison de la rigidité du régime juridique, et surtout du mode de gestion des agents publics. Or aucune réforme d'ensemble de la fonction publique n'est envisagée, malgré les préconisations faites par nombre d'experts et, en 1994, par la mission sur les responsabilités de l'État présidée par Jean Picq et dont j'étais le rapporteur général. Selon les responsables politiques successifs, le moment n'était jamais le bon pour préparer et engager une réforme de la fonction publique qui conditionne pourtant le succès de toutes les autres.

L'autre grand chantier avance en revanche rapidement. Les gouvernements et majorités successives non seulement mettent en œuvre progressivement **la réduction du périmètre des entreprises publiques** mais aussi, sous l'impulsion de l'Union européenne, mettent fin aux monopoles publics dans différents secteurs (audiovisuel, télécom, énergie). Parallèlement, la loi crée des autorités de régulation indépendantes, telles, outre le CSA créé dans les années 1980, l'ARCEP ou la CRE, chargées de faciliter l'entrée sur ces marchés de nouveaux acteurs économiques.

Au cours de cette période, sont aussi créées ou réformées des agences visant à améliorer la sécurité en matière de santé, d'alimentation ou d'environnement. Le but est de mettre en place une expertise publique renforcée et indépendante, afin de ne pas dépendre de la seule expertise du secteur privé et ainsi de pouvoir prendre des décisions de façon mieux éclairée tout en réduisant le risque de conflits d'intérêts.

9. De 2000 à 2017

Face à la dérive croissante des dépenses, des déficits et de la dette publics, **des réformes d'ampleur apparaissent nécessaires**. Elles vont concerner l'équilibre entre les pouvoirs publics, le budget et l'organisation des acteurs publics.

Cette période est d'abord marquée par **trois importantes réformes constitutionnelles** : celle de 2000 qui ramène à cinq ans la durée du mandat présidentiel, celle de 2003 qui fait de la France une « République décentralisée » et celle de 2008 qui renforce les pouvoirs du Parlement. Que cela ait été ou pas leur objet, ces réformes ont eu pour effet de modifier l'équilibre institutionnel en affaiblissant l'exécutif central au profit du Parlement et des collectivités territoriales.

En deuxième lieu, **la loi organique sur les lois de finances (LOLF)**, votée en 2001, modifie profondément l'architecture du budget, construit désormais autour de missions et de programmes correspondant aux différentes politiques publiques, et vise à donner plus de marges de manœuvre et de responsabilités aux ministres dans l'utilisation de leurs moyens.

En troisième lieu, **la révision générale des politiques publiques (RGPP)**, lancée en 2007, qui avait pour ambition de remettre à plat le contenu même des politiques publiques, notamment celles portant sur les transferts sociaux, s'est finalement focalisée sur l'importante réforme des structures publiques : les administrations

centrales (qui se réorganisent autour d'une cinquantaine de directions générales), certains établissements publics avec par exemple la création de Pôle Emploi (né de la fusion de l'ANPE et des Assedic), et enfin les services déconcentrés de l'État, dans le cadre de la RéATE (réforme de l'administration territoriale de l'État).

Cette dernière se traduit, au niveau départemental, par **le regroupement, autour du préfet et de la préfecture proprement dite, des nombreux services existants en cinq directions**, chargées respectivement des territoires, de la cohésion sociale, de l'enseignement, des finances publiques et de la sécurité intérieure, et, au niveau régional, par une réorganisation conduisant à la mise en place de huit directions régionales, placées sous l'autorité du préfet de région dont les pouvoirs sont renforcés notamment sur les préfets de département.

Par ailleurs, en 2015, **la taille des régions** (à la fois en tant que circonscriptions de l'État et comme collectivités territoriales) **s'agrandit**, leur nombre étant ramené, en métropole, à 13. En outre, désormais chacune des quelque 35 000 communes de France fait partie d'une communauté de communes ou d'agglomérations (environ 1 200 au total) qui sont appelées à devenir un échelon territorial déterminant. En revanche, contrairement aux préconisations du rapport de la commission présidée par Edouard Balladur et Pierre Mauroy, remis au président de la République en 2009, la répartition des compétences entre l'État, les régions, les départements et les communes, si elle a été modifiée, n'est pas substantiellement clarifiée, les recouvrements et les partages de compétences restant nombreux.

Au total depuis le début des années 2000, période, il est vrai, marquée par la crise économique et financière de 2008, la dette publique a continué à augmenter et **les dépenses publiques ont atteint environ 56,4 % du PIB**. Quant aux effectifs de la fonction publique, ils ont eux aussi augmenté pour se stabiliser globalement autour de 5,5 millions d'agents (ceux de l'État ont baissé d'environ 100 000, tandis que ceux des collectivités territoriales et des hôpitaux se sont accrus).

10. Les actions menées depuis 2017

La réforme de l'État, et plus généralement de la sphère publique, n'a pas été au cœur des débats de l'élection présidentielle de 2017. S'agissant plus particulièrement du programme d'Emmanuel Macron, **celui-ci comportait deux importantes propositions sur le sujet** : d'une part, une baisse de 120 000 emplois, c'est-à-dire

de 2 %, sur le quinquennat et pour l'ensemble des trois fonctions publiques et, d'autre part, l'amélioration de la gouvernance de l'exécutif. Sur ce second point, il avait été annoncé que les ministres travailleraient de façon plus étroite avec leurs services et donc avec leurs directeurs. Pour que cette relation de proximité et de confiance puisse s'établir, les effectifs des cabinets ministériels devaient être réduits et les directeurs d'administration centrale devaient être expressément confirmés ou remplacés au cours des premiers mois du mandat. Or, si les cabinets ont été effectivement réduits, une majorité de directeurs sont demeurés en fonction sans être expressément confirmés. Une telle incertitude peut avoir été gênante pour eux-mêmes, leurs collaborateurs et leurs partenaires extérieurs.

Plus globalement, le gouvernement a mis en place à l'automne 2017, **un comité pour l'action publique 2022 (CAP 2022)**, composé d'experts issus de l'administration, du monde universitaire et de celui des entreprises. Ce comité a achevé ses travaux au printemps 2018, et un rapport de synthèse a été publié en octobre 2018. Par ailleurs, une délégation interministérielle à la transformation publique (DITP) a été mise en place afin de coordonner la conception et la mise en œuvre des réformes de l'action publique.

À l'inverse de la RGPP, la majorité des 22 réformes proposées portent sur le fond des politiques publiques plutôt que sur la transformation des administrations chargées de les mettre en œuvre. À cet égard, il est intéressant de rappeler la répartition de la dépense publique en France. Sur les quelque 56,4 % de PIB qu'elle représente au total, 32 % sont consacrés aux transferts (essentiellement aux politiques sociales), 18 % aux dépenses de fonctionnement (13 % pour la masse salariale chargée des agents publics et 5 % pour les autres dépenses de fonctionnement), près de 4 % aux investissements publics et environ 2 % au paiement des intérêts de la dette publique.

Il était donc justifié, pour CAP 2022, de s'intéresser principalement au premier poste de dépenses publiques qui porte sur les transferts, afin de les rendre les plus efficaces possible. En revanche, **les propositions de réformes visant à rationaliser les coûts de fonctionnement des structures administratives sont moins nombreuses**. Elles génèreraient, selon le rapport, environ 3 milliards d'euros d'économies, au sens strict.

Le Premier ministre a présenté, le 29 octobre 2018, les principales réformes retenues. En premier lieu, chaque ministre a reçu une « feuille de route » précisant

les réformes spécifiques à son administration. En second lieu, des réformes transversales, concernant donc l'ensemble des administrations, ont été annoncées, et nous y reviendrons : elles portent notamment sur le développement des usages du numérique dans l'administration, sur la simplification des normes et des procédures et sur la modernisation de la fonction publique.

Il convient aussi de signaler le vote de la loi pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC) qui vise à **modifier les relations entre les administrations et le public** (particuliers, entreprises, associations, etc.), notamment en donnant au public le « droit à l'erreur » vis-à-vis des administrations.

QUELS ENSEIGNEMENTS EN TIRER POUR L'AVENIR ?

Si l'on se concentre sur la période allant de la mise en place de l'organisation moderne de l'État que nous connaissons encore largement, c'est-à-dire celle du Consulat et de l'Empire, jusqu'à nos jours, **on ne peut, de prime abord, qu'être impressionné par le nombre des réformes effectuées au cours de ces deux derniers siècles.** Loin d'être immobile, comme on l'entend souvent, l'appareil administratif n'a cessé de se transformer. Ce premier constat doit toutefois être fortement nuancé.

En effet, **c'est la continuité qui a prédominé**, à l'exception de quatre brèves périodes où nos institutions publiques ont été profondément transformées, en l'occurrence, au début des III^e, IV^e et V^e Républiques et au début du septennat de François Mitterrand : dans les années 1880 et 1980, respectivement avec la mise en place d'un vrai statut d'autonomie pour les communes et les départements, puis avec un large mouvement de décentralisation des compétences de l'État vers ces collectivités auxquelles se sont ajoutées les régions ; à la Libération, notamment avec la mise en place de la Sécurité sociale, c'est-à-dire de l'État Providence qui n'a cessé ensuite de se développer ; enfin, en 1958, avec une nouvelle Constitution renforçant sensiblement le pouvoir exécutif, en corrigeant ainsi sa relative faiblesse sous les III^e et IV^e Républiques.

Pour le reste, **les réformes se sont accumulées avec le temps**, en particulier dans la période contemporaine, parfois en se complétant, mais trop souvent en se superposant, sans avoir été suffisamment préparées par ce qu'on appelle aujourd'hui une évaluation *ex ante* (étude d'impact), mais aussi, une fois décidées par le Gouvernement ou le Parlement, sans avoir été suivies attentivement dans leur exécution, en raison de modifications incessantes, enfin, sans avoir été évaluées *ex post* pour vérifier que les objectifs poursuivis, à supposer qu'ils aient été explicités, ont été atteints. Autrement dit, la quantité des réformes ponctuelles a nui à la qualité et à l'effectivité des transformations en profondeur.

Beaucoup de responsables politiques et de professionnels de l'action publique ont même théorisé leur préférence pour **des réformes multiples par petites touches.** Cette méthode, qui peut parfois être appropriée, ne doit toutefois pas devenir un principe d'action. En effet, pour être comprise, et donc susceptible d'être admise et pleinement réalisée, une réforme doit être explicable par les responsables politiques et donc ne pas se limiter à des ajustements techniques successifs. En outre, la réalisation de réformes globales, le cas échéant systémiques, permet ensuite de disposer d'une

longue période de stabilité, ce qui est souhaitable sur les plans économique et social. L'agitation normative permanente n'est pas la réforme.

Le système centralisé mis en place sous l'Empire a été d'une grande efficacité : économe en moyens – ce que Margaret Thatcher avait parfaitement compris en réduisant fortement les pouvoirs et les moyens des autorités locales au Royaume-Uni –, il a permis de bien diriger le pays en période de relative continuité économique et sociale, il a assuré sur tout le territoire la diffusion rapide des principes républicains, notamment par la généralisation de l'enseignement, et il a assouvi la passion française pour l'égalité. Il fut encore efficace jusqu'à la fin des Trente Glorieuses tant que l'environnement national et international restait marqué par une certaine stabilité. Or, au plan international, le dérèglement du système économique et monétaire et la crise énergétique, ainsi que, au plan national, les suites des événements de mai 1968 et l'émergence de nouvelles attentes chez des citoyens mieux éduqués et mieux informés, ont constitué, dans les années 1970, des ruptures profondes qui ont rendu de plus en plus inadapté le modèle de l'État jacobin.

26

Le modèle public français, tel qu'il s'est mis en place au cours des deux derniers siècles, a aussi été caractérisé par **une professionnalisation continue des agents publics**, notamment de l'encadrement. Par ailleurs, une part croissante des tâches d'intérêt général a été internalisée au sein de la sphère publique et donc effectuée par des agents publics. Cette professionnalisation, fondée notamment sur des recrutements par des concours, et souvent accompagnée d'une formation spécifique, a longtemps constitué un atout pour l'action publique. Mais on doit se demander si aujourd'hui, dans une période de transformation ultra rapide de l'environnement économique, social et technologique de nos sociétés, l'uniformité du profil des agents publics ne constitue pas un frein à la transformation de notre pays. En raison des modalités de leur recrutement, de leur formation, du déroulement de leur carrière et de leur rémunération, les agents publics ne sont pas assez préparés et incités à prendre des risques, à innover et, en définitive, à bien comprendre les besoins de la société tout entière auxquels ils ont pour mission de répondre au travers des services publics.

Autre constat : **celui de l'accroissement considérable du volume de l'action publique en termes de dépenses comme d'effectifs publics.** D'environ 10 % du revenu national et 4 % de la population active sous l'Empire, les moyens qui y sont consacrés par la Nation sont passés aujourd'hui à 56,4 % du PIB et 20 % de la population active.

Au total, dans la concurrence internationale, favorisée par l'accélération de la mondialisation que l'on connaît depuis une trentaine d'années, notamment avec la montée en puissance des grands pays émergents – que l'on se félicite ou que l'on réproouve ce mouvement –, force est de constater que **l'efficacité et la qualité de l'action publique constituent l'un des critères de la comparaison effectuée par les acteurs économiques entre les différents pays** et donc l'un des critères de la détermination de leur niveau d'attractivité respective. Dans ce contexte, à tort ou à raison, l'influence du modèle anglo-saxon a été et reste encore considérable, même s'il est de plus en plus contesté. Dès lors, pour redevenir une référence au plan international, notre appareil public doit se transformer dans son organisation, ses méthodes et la gestion de ses ressources humaines, ce qui ne nécessite nullement de renoncer aux valeurs du service public.

QUATRE CHANTIERS DE RÉFORMES POUR SIMPLIFIER L'ACTION PUBLIQUE ET LA RENDRE PLUS EFFICACE

On sait que, mesurés à l'aune de leurs coûts, les services publics, pris globalement, loin d'être sacrifiés voire démantelés comme on l'entend parfois, n'ont jamais eu autant d'importance qu'aujourd'hui. Selon un récent sondage d'Odoxa, une large majorité de nos concitoyens pensent que la France dispose du meilleur service public en Europe. Mais, en même temps, ils estiment que le rapport entre les impôts qu'ils payent et les services publics qui leurs sont rendus est insuffisant.

Le Baromètre des Territoires publié par l'Institut Montaigne et l'institut de sondage Elabe en février 2019 a montré que **cette perception fragilise le consentement à l'impôt** : 34 % considèrent qu'impôts et taxes sont inutiles et 65 % qu'ils contribuent plus au système qu'ils n'en bénéficient. Pour autant, le pacte fiscal n'est pas rompu : 81% des Français affirment être prêts à payer plus d'impôts ou de taxes si cela permettait, notamment, de réduire la pauvreté (36 %), d'avoir un meilleur système de santé (31 %), de réduire les pollutions (23 %) ou d'avoir une meilleure éducation (21 %). C'est donc la capacité à démontrer l'efficacité de la redistribution et sa contribution objective à un mieux-être social et à l'égalité républicaine qui sont en jeu.

Dans ce contexte, sauf à augmenter encore les dépenses publiques, et donc les impôts, **la solution ne peut venir que d'une amélioration de l'efficacité des services publics**. On pourrait évidemment aussi réduire leur périmètre mais cela ne correspond pas au modèle européen continental dominant auquel les Français sont très attachés, modèle, notons le bien, qu'aucun parti politique ne propose de remettre en cause dans son principe. La priorité doit donc bien être mise sur l'accroissement de l'efficacité des services publics à périmètre constant. Des marges de manœuvre importantes existent puisqu'un pays comme l'Allemagne, dont le périmètre des services publics est similaire à celui de la France, a un niveau de dépenses publiques, rapporté à son PIB, sensiblement inférieur à celui de la France (même après correction afin d'harmoniser, entre les deux pays, le périmètre de la dépense publique).

Cette problématique d'efficacité accrue des services publics n'est d'ailleurs pas spécifique à la France : **elle est commune à la plupart des pays développés**,

notamment européens. La différence vient de ce que certains pays ont mené des réformes d'ensemble plus rapidement que d'autres. On soulignera aussi que, au regard du droit européen, chaque État membre dispose d'une grande latitude sur le champ ou sur l'organisation de ses services publics.

Pour revenir à la France, le diagnostic dressé tant par le *Livre blanc* de 2008 que par CAP 2022 en 2018, ou encore par différents experts ou *think tanks*, est le même : **la principale cause de l'insuffisante efficacité de notre appareil public tient à son extrême et inutile complexité.** Celle-ci résulte elle-même de la superposition, au fil du temps, de multiples dispositifs ou structures dont les finalités se recouvrent voire se contredisent. On ne répètera jamais assez que cette complexité est génératrice, outre de surcoûts et de lenteurs, de profondes inégalités. En effet, les personnes connaissant le « système » sont beaucoup plus à l'aise pour gérer et surmonter sa complexité, voire pour en user, que celles démunies et en situation de difficultés qui pourtant ont le plus besoin d'accéder aux services publics. L'axe directeur des réformes à mener est donc celui de la simplification et de la clarification des différents paramètres de l'action publique : son organisation, ses procédures, le régime de la fonction publique, enfin la production de la réglementation. Il s'agit en quelque sorte de réduire l'entropie générée par la complexité administrative. Les réformes proposées ci-dessous ont cet objet et ne portent donc pas sur le contenu même des politiques publiques.

1. Premier chantier : les organisations

Leur complexité actuelle résulte d'abord de la définition confuse des rôles respectifs de l'État et des autres acteurs publics mais elle résulte aussi de l'organisation et du fonctionnement parfois défectueux de l'État. Les principes directeurs des réformes à mener doivent être la spécialisation et la coopération.

Il faut d'abord mieux définir les rôles respectifs de l'État et des autres acteurs publics, en France en ce début du XXI^e siècle. En effet, comme le disait Paul Ricœur, « *le site de l'État n'est plus clair dans la conscience des citoyens* ». Dans un pays civilisé et démocratique, il incombe en priorité à l'État (le Parlement, l'exécutif, la justice) d'exercer pleinement, et donc avec tous les moyens nécessaires, les missions fondamentales, de nature régalienne, c'est-à-dire comportant des prérogatives de puissance publique (faire la loi, rendre la justice, défendre le territoire et les intérêts de la Nation dans le monde, protéger les libertés et assurer l'ordre public, collecter les impôts afin notamment d'assurer le bon fonctionnement des services publics).

S'agissant des missions publiques essentielles mais non régaliennes, par exemple dans les domaines éducatif, culturel, social, économique ou environnemental, l'État doit se concentrer sur ce qui relève du niveau national, par exemple fixer le cadre général de ces politiques publiques et les évaluer, ou encore mettre en place des dispositifs, sans forcément les gérer lui-même, garantissant un niveau suffisant de redistribution des revenus entre les ménages ou entre les territoires. Les autres missions doivent, en revanche, en application du principe de subsidiarité, être confiées par le Parlement, en règle générale aux collectivités territoriales, tout en veillant à accompagner ce transfert d'un mécanisme de péréquation des ressources afin que cette décentralisation n'accroisse pas les inégalités territoriales, ce qui a parfois été le cas dans le passé. Enfin, comme c'est déjà le cas, la mise en œuvre de certaines missions de service public peut être confiée à des acteurs privés (associations ou entreprises), soit directement par le législateur, soit dans le cadre de concessions de service public ou de marchés publics ; ce faisant elles demeurent des missions de service public. Tels devraient être les grands axes de la spécialisation des responsabilités des différents acteurs publics (**proposition n°1**).

Au sein de l'État, s'agissant plus particulièrement de l'exécutif, il importe en premier lieu d'améliorer sa gouvernance. À cette fin, quatre principales mesures pourraient être prises (**propositions n° 2 à 5**) :

- renforcer les moyens de coordination interministérielle dont dispose le Premier ministre qui sont insuffisants si on les compare, par exemple, à ceux du *Cabinet Office* britannique ;
- stabiliser le nombre de ministères à 12 (si l'on retient la définition administrative d'un ministère, c'est à dire le périmètre des services couverts par un secrétariat général), le nombre de ministres pouvant quant à lui être supérieur et varier tout en restant raisonnable ;
- mener à son terme la réforme annoncée portant sur les relations entre les ministres et les directeurs d'administration centrale ainsi que sur le rôle des cabinets ministériels (cf. 10. ci-dessus) ;
- enfin, expérimenter, dans quelques ministères, un couplage ministre / secrétaire d'État, le premier exerçant principalement les fonctions les plus politiques d'impulsion, de relations avec le Parlement et de communication, et le second, la supervision de la production des réformes et des politiques publiques par les services.

Il importe ensuite, toujours au sein de l'État, de clarifier les missions respectives des différentes composantes de l'exécutif au niveau central (proposition n° 6) : les autorités administratives indépendantes (qui constituent l'exécutif non-gouvernemental) ont des missions importantes et utiles au bon fonctionnement de la société et de l'économie, mais ces missions doivent rester strictement délimitées par la loi ; quant aux administrations centrales proprement dites, elles doivent devenir des organes de veille, de conception et d'évaluation des politiques publiques, et donc se transformer profondément (en se réduisant quantitativement mais en se renforçant et se diversifiant qualitativement) pour pleinement assurer ces missions de l'État-stratège et pour être à même d'apprécier et de prendre en compte l'impact à moyen et long termes des principales décisions publiques. La « Chambre du futur », annoncée par le président de la République devant le Congrès en juillet 2017, et qui pourrait remplacer le Conseil économique, social et environnemental, aura aussi cette vocation, en appui à l'exécutif et aux assemblées parlementaires, en associant à ses travaux la société civile. C'est donc à une véritable transfiguration de l'État central qu'il faut procéder.

Quant à la mise en œuvre opérationnelle de celles des politiques publiques que l'État estime nécessaire de conserver entre ses mains, en raison de leur intérêt national (c'est l'État opérateur), il est souhaitable qu'il en confie la gestion, soit aux échelons déconcentrés aux niveaux départemental ou régional, soit à des agences qui, selon la nature de leur activité, disposeront (si ce sont des établissements publics) ou non (si ce sont des services à compétence nationale, SCN) de la personnalité morale, ces agences étant placées sous le contrôle de l'État mais bénéficiant d'une large autonomie de gestion. En revanche, en dehors des administrations centrales, l'État ne devrait plus disposer de services propres traitant de questions ayant fait l'objet d'une décentralisation. **Parallèlement, une plus grande latitude devrait être laissée aux préfets dans l'organisation des services déconcentrés,** afin de mieux assurer la coordination des différentes politiques publiques et de mieux tenir compte des spécificités de chaque territoire **(proposition n° 7).**

S'agissant précisément des collectivités territoriales, dont les missions devraient être globalement renforcées, comme indiqué ci-dessus, **il est nécessaire de parachever et de stabiliser le vaste mouvement de décentralisation engagé au début des années 1980.** En premier lieu, en spécialisant davantage les compétences des départements et des régions, afin de tirer pleinement les conséquences du fait que ces collectivités n'ont plus de compétence générale. En deuxième lieu, le « bloc communal » (communes et communautés) doit au contraire conserver une compétence générale qui est essentielle à ce niveau de proximité de la population.

Toutefois la loi devrait indiquer expressément que ces deux échelons de proximité (communes et communautés) ne sont pas cumulatifs mais alternatifs : il ne devrait donc plus y avoir de recouvrement entre les compétences exercées par les communes et celles exercées par les communautés, cette répartition pouvant être faite, pour partie, au niveau national, par la loi, et, pour partie, décidée au niveau local. Enfin, s'il est essentiel que toute commune continue à faire partie d'une communauté de communes, un bilan devrait être dressé fin 2020, afin d'étudier des ajustements portant sur le périmètre des communautés (**proposition n° 8**).

Enfin, **il faut faciliter l'adaptation aux différents types de territoire (proposition n° 9)**. Ainsi les grandes agglomérations, qu'elles aient ou non le statut de métropoles, devraient pouvoir exercer, sur leur territoire, les compétences des départements, voire, pour certaines, celles des régions. De façon symétrique, pour les territoires non urbains, il faudra faciliter la coopération : ainsi les départements, échelons intermédiaires entre le bloc communal et les grandes régions, pourraient se voir déléguer l'exercice de certaines de leurs activités, d'une part, par les régions (coopération descendante) et, d'autre part, par les communautés de communes (coopération montante). Ces fonctions de coopération montante et descendante pourraient constituer, à terme, la vocation principale des départements. En parachevant ainsi la décentralisation, les services publics seront véritablement rapprochés des territoires et donc des citoyens, au niveau le plus approprié et sans redondance.

Une telle spécialisation des structures publiques nationales et locales a été menée en Suède dans les années 1990 : cela a permis d'améliorer leur efficacité et de réduire de façon significative les dépenses de fonctionnement. Toutefois ce mouvement doit s'accompagner d'une forte incitation à la mobilité des agents publics, entre l'État et les collectivités territoriales mais aussi entre ces collectivités, afin qu'ils soient amenés, au cours de leur carrière, à effectuer à la fois des tâches de conception et des tâches plus opérationnelles, un savoir-faire nourrissant l'autre.

2. Deuxième chantier : le régime de la fonction publique

Le diagnostic du *Livre blanc* sur l'avenir de la fonction publique de 2008 est toujours valable. **Le cadre juridique actuel, que ce soit celui des titulaires ou des contractuels, est beaucoup trop complexe**, ce qui conduit les services chargés du personnel à passer plus de temps à appliquer des centaines de textes qu'à faire de la gestion des ressources humaines. Oui, il faut garder un statut, mais il est urgent de le simplifier

considérablement afin de faciliter la gestion des agents comme l'enrichissement de leurs parcours professionnels : cette simplification consiste notamment à substituer aux quelque 500 corps, statuts d'emplois ou cadres d'emplois actuels, une cinquantaine de cadres statutaires rassemblés au sein de quelques grandes filières de métiers et ayant tous un caractère interministériel, ce qui facilitera grandement la mobilité et enrichira les parcours professionnels des agents (**proposition n° 10**).

Il faut aussi pouvoir recourir à des agents contractuels car l'administration a besoin à la fois de personnels à carrière longue et d'autres à carrière plus courte, afin notamment de faire coïncider la pyramide de ses ressources humaines avec sa pyramide fonctionnelle. Une telle mixité a donné d'excellents résultats dans les autorités administratives indépendantes et il y a toute raison de penser qu'il en sera de même dans les autres administrations. Toutefois, le contrat ne doit plus être une situation dérogatoire au statut mais complémentaire de ce dernier, et donc d'égale dignité (**proposition n° 11**).

En outre, pour tous les agents, qu'ils soient titulaires ou contractuels, **le régime des rémunérations, devenu un mille-feuille à peu près incompréhensible, doit être profondément clarifié** et remplacé par une rémunération simple et lisible comprenant, pour tous, trois composantes correspondant respectivement au grade (ou au niveau de qualification), à la fonction et aux résultats individuels ou collectifs, ce qui sera à la fois plus équitable et plus incitatif (**proposition n° 12**).

Enfin, **les agents doivent être mieux conseillés et protégés** afin de pouvoir mener à bien leurs missions tout en respectant des règles éthiques et déontologiques de plus en plus rigoureuses, ainsi que les valeurs du service public (**proposition n° 13**).

Cette rénovation profonde de la fonction publique permettra de **faciliter les redéploiements d'effectifs entre services excédentaires et déficitaires** ; elle permettra aussi d'accélérer les nouveaux modes de management public fondés sur l'assouplissement de la ligne hiérarchique et sur l'encouragement à la prise d'initiatives, voire de risques, mais aussi à la créativité et à l'innovation, notamment dans le cadre de *start-up* publiques.

Le chantier des ressources humaines des administrations est absolument prioritaire car il conditionne la réussite de toutes les autres réformes qui ne peuvent en effet aboutir que si les agents, notamment d'encadrement, sont recrutés, formés, rémunérés et gérés de façon dynamique.

3. Troisième chantier : la réglementation

Il est évident que plus la législation et la réglementation sont complexes et proliférantes, par exemple dans les domaines fiscal, social, environnemental ou technique, plus cela crée des obligations et des charges non seulement pour les particuliers et les entreprises mais aussi pour les agents des administrations qui doivent les appliquer. Simplifier les normes, c'est donc réduire les coûts de gestion.

En outre, **en simplifiant les règles et les procédures, on facilite l'accès aux droits** : ainsi la complexité des différents dispositifs sociaux fait que nombre de personnes éligibles y renoncent ou les ignorent. Ainsi, il est fréquent de rencontrer des personnes âgées ayant des petites retraites d'environ 500 euros par mois, alors qu'en France toute personne de plus de 65 ans, qu'elle ait travaillé, et donc cotisé, ou pas, a droit au « minimum vieillesse » qui est désormais égal à 868 € par mois et passera à 903 € en 2020, montant auquel peut s'ajouter, si la personne est locataire, une APL (aide personnalisée au logement). Simplifier le droit, c'est donc aider les personnes les plus modestes.

La simplification du fond du droit est ainsi un chantier essentiel mais elle ne peut pas se limiter aux flux des normes nouvelles. Elle doit s'attaquer aussi au stock des normes de droit existantes, en privilégiant les législations qui fixent aux différents acteurs des obligations de résultats plutôt que de moyens. Ce chantier a été ouvert. Il faut l'accélérer et il nécessite une volonté considérable et durable car il existe une trentaine de codes à simplifier. Il convient aussi que les pouvoirs publics soient vigilants en ce qui concerne l'édition de normes nouvelles au niveau européen et proscrivent leur surtransposition dans le droit interne (**proposition n° 14**).

4. Quatrième chantier : les procédures *via* la numérisation

La numérisation en cours comporte quatre principales dimensions. En premier lieu, le *front office*, c'est-à-dire **les relations entre les usagers et les services publics** : toutes les procédures doivent progressivement mais rapidement pouvoir être effectuées en ligne. Ceci implique qu'une partie de la population, notamment les personnes âgées, bénéficient d'un appui personnalisé qui pourra être apporté par le réseau polyvalent des maisons de services au public, ébauche d'un service public universel, qui se met progressivement en place avec l'aide de la Poste dans un millier de sites, en particulier dans les zones rurales, déploiement qu'il faudrait accélérer afin d'être achevé fin 2020 (**proposition n° 15**).

Mais **la numérisation va aussi permettre de modifier la « production » des grandes prestations de services publics**, par exemple l'enseignement ou la santé, en les enrichissant et les personnalisant, grâce notamment à une bonne utilisation des potentialités de l'intelligence artificielle (**proposition n° 16**).

La numérisation concerne en outre les *back offices*, déjà largement informatisés, mais qui pourront, dans les limites permises par la CNIL, rationaliser leurs différentes bases de données, ce qui devrait **générer des gains de productivité importants**.

Enfin, **la numérisation permettra de consulter plus facilement les citoyens** et favorisera leur participation à l'action publique. En effet, les acteurs publics ont besoin, le plus en amont possible, de mieux connaître leurs attentes et leurs points de vue. De leur côté, les entreprises comme les particuliers souhaitent aussi participer à des formes diverses de co-production des services publics et les plateformes numériques en sont l'outil idéal. Cela nécessitera l'accélération de l'*open data*, c'est-à-dire de la mise à disposition de données publiques que détiennent les administrations et qui sont utiles voire nécessaires au développement d'activités publiques ou privées d'intérêt général, notamment en matière de santé, d'enseignement ou de transport.

Dans ses quatre dimensions, **la numérisation de l'action publique, qui doit bien sûr être précédée d'une mise à plat et d'une simplification de chaque procédure, devrait devenir la règle dans les 5 ans**, quitte à prévoir des exceptions quand il le faut ; elle doit être accompagnée des appuis nécessaires, afin d'éviter la fracture numérique.

5. En conclusion, les principales observations

Le champ des services publics

Depuis la Libération, le champ des services publics n'a cessé de s'étendre, ainsi que, corrélativement, les dépenses publiques, les prélèvements obligatoires et l'emploi public. Cette importance du champ des services publics correspond assurément à une attente de nos concitoyens et constitue un élément déterminant de notre modèle social mais elle ne peut perdurer que si la qualité des services publics est assurée. La question du rapport entre la qualité et le coût des services publics, c'est-à-dire de leur efficacité, est ainsi aujourd'hui clairement posée : **comment maintenir un niveau quantitatif et qualitatif élevé de service public à un moindre coût ?**

Si les réformes en cours et celles proposées – qui, centrées sur la simplification, réduiront les frais de structure inutiles – sont menées à bien, le champ large et le caractère universel actuels des services publics pourront être préservés.

Le degré de décentralisation de l'action publique

On a vu que si la Révolution puis l'Empire ont procédé à une forte centralisation qui a subsisté jusqu'aux Trente Glorieuses, un vaste mouvement de décentralisation a eu lieu dans les années 1980. Mais, au fil du temps, des forces contraires favorables soit à l'unité nationale la plus stricte, soit à une très large autonomie des territoires, se sont exercées, avec des conséquences importantes sur les administrations et plus généralement sur les services publics. Aujourd'hui, le caractère décentralisé de la République non seulement ne porte pas atteinte à l'unité de la Nation mais il permet de renforcer globalement l'action publique locale tout en différenciant le rôle des collectivités, selon les caractéristiques des territoires. **Il faut toutefois mettre fin aux recouvrements de compétences entre les acteurs publics**, c'est-à-dire à la fois entre l'État et les collectivités territoriales mais aussi entre les différents niveaux de collectivités territoriales, car ces recouvrements sont générateurs d'opacité vis-à-vis des citoyens et de gaspillages de temps et d'argent.

Le degré de spécificité des modalités de l'action publique

La France est sûrement un des pays où les modalités de l'action publique sont les plus différentes de celles applicables aux activités privées : ainsi la commande publique, le domaine public, la comptabilité publique et la fonction publique sont

dérogatoires au droit commun. Si ces différences sont souvent justifiées, il convient toutefois de souligner qu'elles n'ont pas toujours existé et de vérifier régulièrement de façon pragmatique le bilan avantages/inconvénients de ces régimes spécifiques à l'action publique. **C'est au travers de cette grille d'analyse que l'on a préconisé de réduire, en priorité, le particularisme du régime de la fonction publique.**

Le degré de protection des droits et des libertés dans l'action publique

Comme nous l'avons vu, à quelques exceptions près, notamment sous Vichy, sur la période en cause, **la France a connu une amélioration presque continue de la protection des droits et des libertés dans l'action publique.** Outre l'accroissement progressif des libertés locales, on a pu constater un renforcement régulier de l'indépendance effective de la justice.

Au-delà, grâce à une interprétation audacieuse, par le Conseil constitutionnel, des 17 articles de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, et grâce à la procédure des questions prioritaires de constitutionnalité, des garanties nouvelles ont été apportées aux citoyens qui renforcent leurs droits, notamment vis-à-vis des administrations, obligeant celles-ci à se transformer. Enfin, il existe une demande croissante des citoyens tendant à participer davantage, au-delà des seules élections nationales et locales, à la décision publique et même à la production des services publics. Les réponses qui y seront apportées pourraient constituer la quatrième génération des libertés publiques.

Au total, **il est donc proposé de mener parallèlement un ensemble de réformes importantes touchant tous les paramètres de l'action publique** afin d'en améliorer l'efficacité et donc, à périmètre constant, de réduire son coût. Contrairement à ce que disait Michel Crozier en 1987, l'État moderne ne doit pas être un État modeste, ni, *a fortiori*, un État minimal comme cela est souvent prôné par les néo-conservateurs anglo-saxons. Il doit être le garant du pacte national, du modèle démocratique et de la sécurité de la Nation dans un monde troublé. Il doit être aussi prospectif, proactif et agile et faire confiance à la fois aux autres acteurs publics, à ses agents, et à la société civile, c'est-à-dire aux citoyens, aux associations et aux entreprises. Un tel État, responsable de l'essentiel mais qui laisse une grande liberté d'action aux collectivités territoriales comme à la société civile, sera alors un véritable atout pour les Français et pour la France. Disons à l'État : « *Je sais que tu nous aimes, mais fais-le en nous serrant moins fort* ».

Si cette transformation est menée à bien, il restera au gouvernement et au Parlement à décider ce qu'ils souhaitent faire des gains de productivité ainsi dégagés (environ 1 % du PIB : cf. annexe « Évaluation des gains de productivité possibles dans les dépenses de fonctionnement des administrations ») qui s'ajouteront aux économies résultant des réformes portant plus directement sur le contenu même des politiques publiques : réduire le déficit public, la dette publique, les impôts ou affecter des moyens supplémentaires aux secteurs prioritaires comme, par exemple, la justice ou la dépendance ? Sans doute un panachage des deux. Il s'agit là, bien sûr, d'un choix éminemment politique.

IV

COMMENT RÉUSSIR LA RÉFORME DE L'ACTION PUBLIQUE ?

L'étude des réformes qui ont réussi ou échoué, en France ou à l'étranger, fait apparaître sept principaux facteurs explicatifs.

Première condition : pour réussir une réforme, il faut partir d'une demande et il faut donc trouver un appui interne ou externe (agents publics, usagers, corps intermédiaires, partenaires sociaux...). Il est ainsi aventureux pour l'État (exécutif ou parlement) de vouloir réussir une réforme seul contre tous.

Deuxième condition : donner un sens et une cohérence aux réformes, ce qui est plus aisé quand on procède à une réforme globale plutôt que par petites touches. En effet, les grandes réformes peuvent être présentées de façon politique, et donc en termes compréhensibles par le plus grand nombre. C'est pourquoi, aussi bien la loi de 1881 – l'école est gratuite, laïque et obligatoire – que la future réforme des retraites – à cotisation égale, retraite égale – sont faciles à comprendre et donc plus faciles à défendre, condition nécessaire, mais pas suffisante, pour réussir. Des réformes plus globales permettent aussi de réduire leur nombre et donc d'avoir de plus longues périodes de stabilité.

Troisième condition : il faut du temps et de la continuité. En effet, les réformes importantes nécessitent des échanges avec des pays en ayant mené de similaires, ainsi que de la concertation avec les acteurs concernés, en premier lieu les organisations syndicales, afin d'aboutir à un diagnostic aussi partagé que possible. Elles peuvent aussi nécessiter une expérimentation et donc une évaluation préalable. Prenons un exemple : si la première réforme des retraites, celle de 1993, a été menée à bien sans trop de difficultés, c'est principalement parce qu'elle avait été minutieusement préparée, depuis 1991, notamment par les études et consultations menées par le Commissariat général au Plan.

Quatrième condition : l'information. Il est frappant de voir à quel point la France se distingue de pays comme l'Allemagne ou le Royaume-Uni : dans ces pays, la communication des responsables politiques est le plus souvent accompagnée par celle, que je qualifierai d'information technique, délivrée par des experts, notamment les fonctionnaires chargés des dossiers. Les deux sont nécessaires et se complètent.

La tendance des responsables politiques en France à monopoliser la communication me semble totalement contre-productive.

Cinquième condition : il faut accepter d'investir, c'est-à-dire de dépenser d'abord 100 pour récupérer 1 000 ou 10 000. C'est ce que savent toutes les entreprises, mais généralement pas les administrations qui obéissent avant tout à un calendrier politique généralement de court terme. On doit donc saluer le fait qu'ait été mis en place en 2018 un fonds d'aide à la transformation publique de 700 millions d'euros sur cinq ans.

Sixième condition : à partir du moment où l'on envisage de procéder, sur une longue période, à un ensemble de réformes qui ne se limitent pas à un secteur donné mais qui a ont un caractère plus global ou transversal, **il est nécessaire de disposer d'une instance de pilotage ayant un caractère permanent et interministériel**, donc placée auprès du Premier ministre. C'est ce qui a prévalu depuis 1995 avec la création du Commissariat à la réforme de l'État, placé auprès du Premier ministre. Cet organisme est demeuré sous des appellations changeantes : délégation interministérielle à la réforme de l'État ; direction générale de la modernisation ; secrétariat général à la modernisation de l'action publique ; et désormais délégation interministérielle à la transformation publique. L'existence d'une telle structure doit bien sûr être complétée par des moyens d'expertise propres à chaque administration et par le recours, en tant que de besoin, à des consultants extérieurs.

Septième condition, de mon point de vue la principale : il faut s'appuyer sur des hommes et des femmes convaincus et courageux. Responsables politiques et responsables de l'administration doivent travailler main dans la main alors qu'ils ont tendance à se considérer comme concurrents. Les grands ministres n'ont pas peur des grands commis de l'État. Les Laroque, Debré, Bloch-Lainé, Delouvrier, Guichard, Long et tant d'autres n'agissaient pas comme de supers « chefs de bureau » mais comme de vrais responsables, bien sûr sous l'autorité du gouvernement, mais en sachant prendre des risques car, comme l'affirmait Louis de Broglie, prix Nobel de physique en 1929 : « Le risque est la condition de tout succès ».

Jean-Ludovic Silicani

Haut fonctionnaire

Ancien commissaire à la réforme de l'État

REMERCIEMENTS

L'Institut remercie particulièrement les personnes suivantes pour leur contribution à ce travail :

- **Eric Chaney**, conseiller économique, Institut Montaigne
- **Henri-Michel Comet**, ancien préfet de région
- **Michel Déchelotte**, directeur des Affaires Institutionnelles/SVP Public Affairs, Safran
- **François Ecalle**, ancien rapporteur général sur les finances publiques à la Cour des comptes, président, Fipeco
- **Philippe Josse**, ancien directeur du budget
- **Philippe Parini**, administrateur général des finances publiques honoraire

Les opinions exprimées dans cette note n'engagent ni les personnes précédemment citées ni les institutions qu'elles représentent.

ANNEXE

ÉVALUATION DES GAINS DE PRODUCTIVITÉ POSSIBLES DANS LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DES ADMINISTRATIONS

1. Analyse de l'évolution des dépenses publiques de fonctionnement

En 2017 (derniers chiffres connus), les dépenses de fonctionnement des administrations se sont élevées à 413 milliards d'euros dont 290 pour la masse salariale (y compris les charges sociales) des quelque 5 500 000 agents de l'État (2 450 000), des collectivités territoriales (1 900 000) et des organismes de santé et de sécurité sociale (1 175 000), et 123 milliards pour les autres dépenses de fonctionnement (achats de biens et de services). Ces dépenses représentent 18 % du PIB (2 290 milliards d'euros en 2017) : 12,7 % pour la masse salariale chargée et 5,3 % pour les autres dépenses de fonctionnement. **Le niveau de ces dépenses rapporté au PIB est stable depuis une vingtaine d'années**, ce qui signifie qu'elles ont augmenté au même rythme que le PIB en valeur, et ce niveau est un peu au-dessus de la moyenne des grands pays de l'OCDE.

Or, sur la même période, **le nombre d'emplois publics a augmenté d'environ 19 % alors que l'accroissement de la population, qui génère bien sûr des besoins supplémentaires, n'a été que de 10 %** : les effectifs de l'État ont légèrement baissé alors que ceux des collectivités territoriales ont explosé (+53 %) et ceux de la fonction publique hospitalière ont cru d'environ 38 %. Toutefois, au début des années 2000, environ 140 000 emplois ont été transférés de l'État vers les collectivités territoriales dans le cadre de la décentralisation. A périmètre constant, les effectifs de l'État se sont donc accrus de 4 % et ceux des collectivités territoriales de 39 %. Cette période a aussi été marquée par la baisse de la durée hebdomadaire du travail de 39 à 35 heures (soit environ 10 %), ce qui signifie qu'une partie de l'augmentation des effectifs a eu pour objet de compenser cette baisse. Au total, à missions constantes, les «moyens humains» réels de l'État ont baissé de 6 % (entre 2008 et 2012), ceux des collectivités territoriales ont augmenté d'environ 29 % et ceux des hôpitaux d'environ 28 %.

L'importante hausse des effectifs publics (19 %), réalisée sans augmentation du poids des rémunérations publiques dans le PIB, n'a été possible qu'en raison d'une politique salariale très stricte dans les administrations, entre 2009 et 2017 : au cours de cette période, la valeur du point d'indice des fonctionnaires n'a pratiquement pas augmenté alors que l'inflation a été d'environ 10 %. Cela signifie que, sauf exceptions (mesures catégorielles), le pouvoir d'achat du traitement des fonctionnaires en début et en fin de carrière a baissé d'environ 10 %, les autres agents bénéficiant d'augmentations liées au déroulement de leur carrière.

En résumé, la période 1997-2017 a été marquée, **d'une part, par une hausse importante de l'emploi public,** sensiblement supérieure à celle de la population, pour partie destinée à compenser la baisse de la durée du travail, **d'autre part,** au cours des huit dernières années, par une baisse du pouvoir d'achat de nombreux agents publics, notamment en début et fin de carrière, situation qui commence à rendre difficile le recrutement de personnels de qualité dans de nombreux secteurs et dans certains territoires.

2. Propositions concernant la masse salariale

Le défi consiste à améliorer, de façon individualisée, la rémunération des agents publics, afin de continuer à attirer des personnes compétentes, tout en maîtrisant la masse salariale globale, notamment en redéployant des emplois vers les services prioritaires. Ceci apparaît possible en menant, selon les préconisations de la présente étude, plusieurs actions de front tendant à améliorer l'efficacité des administrations, c'est-à-dire à produire autant de services publics mais avec des effectifs moindres.

En premier lieu, **par une simplification des procédures** (en particulier grâce au développement de la numérisation) mais aussi des organisations (notamment en allégeant les lignes hiérarchiques) et par une plus grande spécialisation des différentes structures administratives afin d'éviter redondances et gaspillages de moyens.

En deuxième lieu, **en facilitant la mobilité des agents,** par une forte simplification du statut de la fonction publique, afin de redéployer des moyens humains vers des services prioritaires ou en sous-effectifs avérés.

En troisième lieu, **en enrichissant les fonctions des agents de catégories C et B,** de plus en plus souvent en possession de formations d'un niveau supérieur à celui

requis par leur concours respectif, en leur confiant certaines fonctions exercées actuellement par la catégorie supérieure (B ou A/A+), par exemple en matière médicale (infirmier versus médecin) ou juridictionnelle (greffier versus magistrat), comme cela a été fait dans d'autres pays européens. Ceci dégagerait du temps de travail, dans les exemples cités, pour les médecins ou les magistrats, sans avoir à augmenter leurs effectifs. Il pourrait en être de même pour les professeurs, les chercheurs ou les policiers, en les déchargeant de certaines tâches.

En quatrième lieu, **en clarifiant le régime actuel**, très complexe et opaque, des rémunérations, d'une part, en distinguant, pour chaque agent, la rémunération correspondant à son niveau de qualification, celle liée à ses fonctions et celle liée à ses résultats, d'autre part, en incitant les agents à effectuer des heures supplémentaires, enfin en différenciant davantage les carrières et donc les rémunérations.

En cinquième lieu, pour éviter l'encombrement des fins de carrière, notamment pour les catégories A et A+, **en harmonisant progressivement la pyramide des emplois et la pyramide démographique des agents**, en recrutant moins d'agents à carrière longue (sous statut) et plus d'agents à carrière courte sur des contrats de 3 à 10 ans.

Enfin, d'une façon générale, une gestion plus dynamique des ressources humaines, accordant plus d'autonomie aux agents et favorisant l'enrichissement des activités, est de nature à améliorer la productivité des services.

3. Chiffrage de l'évolution de la masse salariale

Certaines des mesures proposées ont un coût, notamment celle visant à inciter les agents à effectuer des heures supplémentaires, ce qui améliorera leur rémunération, ou celle visant à renforcer les moyens humains de certains services (tribunaux, EPAD...), ou encore celle visant à améliorer le début de carrière de certaines professions. En contrepartie, la plupart des mesures proposées permettront d'accroître la productivité des administrations. Il convient de coordonner ces deux évolutions : ainsi, plus le nombre d'agents choisissant de faire des heures supplémentaires sera élevé, plus les effectifs pourront être réduits, toutes choses égales par ailleurs. **Cette baisse serait, en 5 ans, selon les scénarios, comprise entre 100 000 et 200 000 emplois.**

En termes de masse salariale, **l'objectif réalisable serait de baisser le ratio masse salariale/PIB de 0,15 point par an, soit de 0,75 point en cinq ans**, en ramenant ainsi ce ratio de 12,7 % à environ 12 %, niveau atteint en 1990. Cette évolution serait différenciée selon les trois branches de la fonction publique.

4. Évolution des autres dépenses de fonctionnement

Elles représentent, on l'a vu, 123 milliards d'euros : 37 milliards pour l'État et les organismes publics nationaux ; 53 milliards pour les collectivités territoriales ; 34 milliards pour les établissements sanitaires et sociaux.

S'agissant de ces établissements, les réformes envisagées par les pouvoirs publics visent à optimiser leur fonctionnement. Mais, face à la demande accrue résultant en particulier de l'augmentation et du vieillissement de la population, l'objectif que l'on peut raisonnablement se fixer est la stabilité des dépenses de fonctionnement en pourcentage du PIB.

S'agissant de l'État, sur les 37 milliards de dépenses de fonctionnement (soit un ratio moitié moindre, par rapport à ses effectifs, que celui des collectivités territoriales), environ 13 milliards (achat de matériels et d'équipements) sont consacrés à la défense nationale ainsi qu'aux autres missions régaliennes (justice, police, gendarmerie, etc.) et il n'apparaît pas opportun de les réduire, compte tenu notamment de la loi de programmation militaire. **Sur le solde (24 milliards), une baisse de 2 % par an pendant cinq ans, soit 10 % au total, est un objectif ambitieux mais réalisable**, notamment en optimisant la commande publique de biens et de services et en réduisant le parc immobilier, lequel ferait par ailleurs l'objet d'un vaste plan d'investissement visant à réduire fortement les dépenses énergétiques des locaux publics. Par ailleurs, certaines activités des administrations, qui ne sont pas obligatoires et qui, si elles sont des services publics, n'en constituent pas le cœur, pourraient être financées non plus par des recettes fiscales mais par des redevances pour services rendus aux usagers (particuliers ou entreprises) qui souhaitent en bénéficier, selon des tarifs comportant des réductions ou même des exonérations pour des publics ciblés.

Le même objectif de réduction (10 % en cinq ans) et les mêmes moyens sont suggérés pour les collectivités territoriales qui pourraient notamment **procéder à des achats groupés de biens et de services**.

Au total (État et collectivités territoriales), une réduction des dépenses publiques de fonctionnement, d'environ 8 milliards d'euros, pourrait être réalisée en cinq ans, soit 0,3 % du PIB. **Ainsi, la part du total des dépenses publiques de fonctionnement (rémunérations et autres) pourrait être ramenée en cinq ans de 18 % à 17 % du PIB.**

LES PUBLICATIONS DE L'INSTITUT MONTAIGNE

- IA et emploi en santé : quoi de neuf docteur ? (janvier 2019)
- Cybermenace : avis de tempête (novembre 2018)
- Partenariat franco-britannique de défense et de sécurité : améliorer notre coopération, (novembre 2018)
- Sauver le droit d'asile (octobre 2018)
- Industrie du futur, prêts, partez ! (septembre 2018)
- La fabrique de l'islamisme (septembre 2018)
- Protection sociale : une mise à jour vitale (mars 2018)
- Innovation en santé : soignons nos talents (mars 2018)
- Travail en prison : préparer (vraiment) l'après (février 2018)
- ETI : taille intermédiaire, gros potentiel (janvier 2018)
- Réforme de la formation professionnelle : allons jusqu'au bout ! (janvier 2018)
- Espace : l'Europe contre-attaque ? (décembre 2017)
- Justice : faites entrer le numérique (novembre 2017)
- Apprentissage : les trois clés d'une véritable transformation (octobre 2017)
- Prêts pour l'Afrique d'aujourd'hui ? (septembre 2017)
- Nouveau monde arabe, nouvelle « politique arabe » pour la France (août 2017)
- Enseignement supérieur et numérique : connectez-vous ! (juin 2017)
- Syrie : en finir avec une guerre sans fin (juin 2017)
- Énergie : priorité au climat ! (juin 2017)
- Quelle place pour la voiture demain ? (mai 2017)
- Sécurité nationale : quels moyens pour quelles priorités ? (avril 2017)
- Tourisme en France : cliquez ici pour rafraîchir (mars 2017)
- L'Europe dont nous avons besoin (mars 2017)
- Dernière chance pour le paritarisme de gestion (mars 2017)
- L'impossible État actionnaire ? (janvier 2017)
- Un capital emploi formation pour tous (janvier 2017)
- Économie circulaire, réconcilier croissance et environnement (novembre 2016)
- Traité transatlantique : pourquoi persévérer (octobre 2016)
- Un islam français est possible (septembre 2016)
- Refonder la sécurité nationale (septembre 2016)
- Brexain ou Brexit : Europe, prépare ton avenir ! (juin 2016)
- Réanimer le système de santé - Propositions pour 2017 (juin 2016)
- Nucléaire : l'heure des choix (juin 2016)
- Un autre droit du travail est possible (mai 2016)
- Les primaires pour les Nuls (avril 2016)
- Le numérique pour réussir dès l'école primaire (mars 2016)

- Retraites : pour une réforme durable (février 2016)
- Décentralisation : sortons de la confusion / Repenser l'action publique dans les territoires (janvier 2016)
- Terreur dans l'Hexagone (décembre 2015)
- Climat et entreprises : de la mobilisation à l'action / Sept propositions pour préparer l'après-COP21 (novembre 2015)
- Discriminations religieuses à l'embauche : une réalité (octobre 2015)
- Pour en finir avec le chômage (septembre 2015)
- Sauver le dialogue social (septembre 2015)
- Politique du logement : faire sauter les verrous (juillet 2015)
- Faire du bien vieillir un projet de société (juin 2015)
- Dépense publique : le temps de l'action (mai 2015)
- Apprentissage : un vaccin contre le chômage des jeunes (mai 2015)
- Big Data et objets connectés. Faire de la France un champion de la révolution numérique (avril 2015)
- Université : pour une nouvelle ambition (avril 2015)
- Rallumer la télévision : 10 propositions pour faire rayonner l'audiovisuel français (février 2015)
- Marché du travail : la grande fracture (février 2015)
- Concilier efficacité économique et démocratie : l'exemple mutualiste (décembre 2014)
- Résidences Seniors : une alternative à développer (décembre 2014)
- Business schools : rester des champions dans la compétition internationale (novembre 2014)
- Prévention des maladies psychiatriques : pour en finir avec le retard français (octobre 2014)
- Temps de travail : mettre fin aux blocages (octobre 2014)
- Réforme de la formation professionnelle : entre avancées, occasions manquées et pari financier (septembre 2014)
- Dix ans de politiques de diversité : quel bilan ? (septembre 2014)
- Et la confiance, bordel ? (août 2014)
- Gaz de schiste : comment avancer (juillet 2014)
- Pour une véritable politique publique du renseignement (juillet 2014)
- Rester le leader mondial du tourisme, un enjeu vital pour la France (juin 2014)
- 1 151 milliards d'euros de dépenses publiques : quels résultats ? (février 2014)
- Comment renforcer l'Europe politique (janvier 2014)
- Améliorer l'équité et l'efficacité de l'assurance-chômage (décembre 2013)

- Santé : faire le pari de l'innovation (décembre 2013)
- Afrique-France : mettre en œuvre le co-développement
Contribution au XXVI^e sommet Afrique-France (décembre 2013)
- Chômage : inverser la courbe (octobre 2013)
- Mettre la fiscalité au service de la croissance (septembre 2013)
- Vive le long terme ! Les entreprises familiales au service de la
croissance et de l'emploi (septembre 2013)
- Habitat : pour une transition énergétique ambitieuse
(septembre 2013)
- Commerce extérieur : refuser le déclin
Propositions pour renforcer notre présence dans les échanges
internationaux (juillet 2013)
- Pour des logements sobres en consommation d'énergie
(juillet 2013)
- 10 propositions pour refonder le patronat (juin 2013)
- Accès aux soins : en finir avec la fracture territoriale (mai 2013)
- Nouvelle réglementation européenne des agences de notation : quels bénéfices
attendre ? (avril 2013)
- Remettre la formation professionnelle au service de l'emploi et de la compétiti-
vité (mars 2013)
- Faire vivre la promesse laïque (mars 2013)
- Pour un « New Deal » numérique (février 2013)
- Intérêt général : que peut l'entreprise ? (janvier 2013)
- Redonner sens et efficacité à la dépense publique
15 propositions pour 60 milliards d'économies (décembre 2012)
- Les juges et l'économie : une défiance française ? (décembre 2012)
- Restaurer la compétitivité de l'économie française (novembre 2012)
- Faire de la transition énergétique un levier de compétitivité (novembre 2012)
- Réformer la mise en examen Un impératif pour renforcer l'État de droit
(novembre 2012)
- Transport de voyageurs : comment réformer un modèle à bout de souffle ?
(novembre 2012)
- Comment concilier régulation financière et croissance :
20 propositions (novembre 2012)
- Taxe professionnelle et finances locales : premier pas vers une réforme globale ?
(septembre 2012)
- Remettre la notation financière à sa juste place (juillet 2012)
- Réformer par temps de crise (mai 2012)
- Insatisfaction au travail : sortir de l'exception française (avril 2012)
- Vademecum 2007 – 2012 : Objectif Croissance (mars 2012)
- Financement des entreprises : propositions pour la présidentielle (mars 2012)
- Une fiscalité au service de la « social compétitivité » (mars 2012)

- La France au miroir de l'Italie (février 2012)
- Pour des réseaux électriques intelligents (février 2012)
- Un CDI pour tous (novembre 2011)
- Repenser la politique familiale (octobre 2011)
- Formation professionnelle : pour en finir avec les réformes inabouties (octobre 2011)
- Banlieue de la République (septembre 2011)
- De la naissance à la croissance : comment développer nos PME (juin 2011)
- Reconstruire le dialogue social (juin 2011)
- Adapter la formation des ingénieurs à la mondialisation (février 2011)
- « Vous avez le droit de garder le silence... »
Comment réformer la garde à vue (décembre 2010)
- Gone for Good? Partis pour de bon ?
Les expatriés de l'enseignement supérieur français aux États-Unis (novembre 2010)
- 15 propositions pour l'emploi des jeunes et des seniors (septembre 2010)
- Afrique - France. Réinventer le co-développement (juin 2010)
- Vaincre l'échec à l'école primaire (avril 2010)
- Pour un Eurobond. Une stratégie coordonnée pour sortir de la crise (février 2010)
- Réforme des retraites : vers un big-bang ? (mai 2009)
- Mesurer la qualité des soins (février 2009)
- Ouvrir la politique à la diversité (janvier 2009)
- Engager le citoyen dans la vie associative (novembre 2008)
- Comment rendre la prison (enfin) utile (septembre 2008)
- Infrastructures de transport : lesquelles bâtir, comment les choisir ? (juillet 2008)
- HLM, parc privé
Deux pistes pour que tous aient un toit (juin 2008)
- Comment communiquer la réforme (mai 2008)
- Après le Japon, la France...
Faire du vieillissement un moteur de croissance (décembre 2007)
- Au nom de l'Islam... Quel dialogue avec les minorités musulmanes en Europe ? (septembre 2007)
- L'exemple inattendu des Vets
Comment ressusciter un système public de santé (juin 2007)
- Vademecum 2007-2012
Moderniser la France (mai 2007)
- Après Erasmus, Amicus
Pour un service civique universel européen (avril 2007)

- Quelle politique de l'énergie pour l'Union européenne ? (mars 2007)
- Sortir de l'immobilité sociale à la française (novembre 2006)
- Avoir des leaders dans la compétition universitaire mondiale (octobre 2006)
- Comment sauver la presse quotidienne d'information (août 2006)
- Pourquoi nos PME ne grandissent pas (juillet 2006)
- Mondialisation : réconcilier la France avec la compétitivité (juin 2006)
- TVA, CSG, IR, cotisations...
Comment financer la protection sociale (mai 2006)
- Pauvreté, exclusion : ce que peut faire l'entreprise (février 2006)
- Ouvrir les grandes écoles à la diversité (janvier 2006)
- Immobilier de l'État : quoi vendre, pourquoi, comment (décembre 2005)
- 15 pistes (parmi d'autres...) pour moderniser la sphère publique (novembre 2005)
- Ambition pour l'agriculture, libertés pour les agriculteurs (juillet 2005)
- Hôpital : le modèle invisible (juin 2005)
- Un Contrôleur général pour les Finances publiques (février 2005)
- Les oubliés de l'égalité des chances (janvier 2004 - Réédition septembre 2005)

Pour les publications antérieures se référer à notre site internet :
www.institutmontaigne.org

INSTITUT MONTAIGNE



ABB FRANCE
ABBVIE
ACCURACY
ADIT
AIR FRANCE - KLM
AIRBUS GROUP
ALLEN & OVERY
ALLIANZ
ALVAREZ & MARSAI FRANCE
ARCHERY STRATEGY CONSULTING
ARCHIMED
ARDIAN
ASTRAZENECA
A.T. KEARNEY
AUGUST DEBOUZY
AXA
BAKER & MCKENZIE
BANK OF AMERICA MERRILL LYNCH
BEARINGPOINT
BESSE
BNI FRANCE ET BELGIQUE
BNP PARIBAS
BOLLORE
BOUGARTCHEV MOYNE ASSOCIÉS
BOUYGUES
BPCE
BRUNSWICK
CAISSE DES DÉPÔTS
CAPGEMINI
CAPITAL GROUP
CARBONNIER LAMAZE RASLE & ASSOCIÉS
CAREIT
CARREFOUR
CASINO
M. CHARRAIRE
CHAÎNE THERMALE DU SOLEIL
CHUBB
CIS
CISCO SYSTEMS FRANCE
CMA GCM
CNP ASSURANCES
COHEN AMIR-ASLANI
COMPAGNIE PLASTIC OMNIUM
CONSEIL SUPERIEUR DU NOTARIAT
CRÉDIT AGRICOLE
CRÉDIT FONCIER DE FRANCE
D'ANGELIN & CO. LTD
DASSAULT SYSTÈMES
DENTSU AEGIS NETWORK
DE PARDIEU BROCAS MAFFEI
DRIVE INNOVATION INSIGHTS - DII
EDF
EDHEC BUSINESS SCHOOL
EDWARDS LIFESCIENCES
ELSAN
ENEDIS
ENGIE
EQUANCY
EURAZEO
EUROGROUP CONSULTING
EUROSTAR
FIVES
FONCIERE INEA
GALILEO GLOBAL EDUCATION FRANCE
GETLINK
GIDE LOYRETTE NOUËL
GOOGLE
GRAS SAVOYE
GROUPAMA
GROUPE EDMOND DE ROTHSCHILD
GROUPE MG
GROUPE ORANGE
HAMEUR ET CIE
HENNER
HSBC FRANCE
IBM FRANCE
IFPASS
ING BANK FRANCE
INSEEC
INTERNATIONAL SOS
IONIS EDUCATION GROUP
ISRP
JEANTET ASSOCIÉS
KANTAR
KPMG S.A.

SOUTIENNENT L'INSTITUT MONTAIGNE

INSTITUT MONTAIGNE



LA BANQUE POSTALE
LA PARISIENNE ASSURANCES
LAZARD FRÈRES
LINEDATA SERVICES
LIR
LIVANOVA
LVMH - MOËT-HENNESSY - LOUIS VUITTON
MACSF
MALAKOFF MÉDÉRIC
MAREMMA
MAZARS
MCKINSEY & COMPANY FRANCE
MEDIA-PARTICIPATIONS
MEDIOBANCA
MERCER
MERIDIAM
MICHELIN
MICROSOFT FRANCE
MITSUBISHI FRANCE
MNH GROUP
NATIXIS
NEXITY
NESTLÉ
OBEA
ODDO BHF
ONDRA PARTNERS
OPTIGESTION
ORANO
ORTEC GROUP
PAI PARTNERS
PRICEWATERHOUSECOOPERS
PRUDENTIA CAPITAL
RADIALL
RAISE
RAMSAY GÉNÉRALE DE SANTÉ
RANDSTAD
RATP
RENAULT
REXEL
RICOL, LASTEYRIE CORPORATE FINANCE
RIVOLIER
ROCHE
ROLAND BERGER
ROTHSCHILD MARTIN MAREUL
SAFRAN
SANOFI
SCHNEIDER ELECTRIC
SERVIER
SGS
SIA PARTNERS
SIACI SAINT HONORÉ
SIEMENS
SIER CONSTRUCTEUR
SNCF
SNCF RÉSEAU
SODEXO
SOLVAY
SPRINKLR
SUEZ
SYSTEMIS
TECNET PARTICIPATIONS SARL
TEREGA
THE BOSTON CONSULTING GROUP
TILDER
TOTAL
UBS FRANCE
UIPATH
VEOLIA
VINCI
VIVENDI
VOYAGEURS DU MONDE
WAVESTONE
WENDEL
WILLIS TOWERS WATSON
WORDAPPEAL

SOUTIENNENT L'INSTITUT MONTAIGNE

INSTITUT MONTAIGNE



COMITÉ DIRECTEUR

PRÉSIDENT

Henri de Castries

VICE-PRÉSIDENT

David Azéma Associé, Perella Weinberg Partners

Jean-Dominique Senard Président, Michelin

Emmanuelle Barbara *Managing Partner*, August Debouzy

Marguerite Béraud-Andrieu Responsable des activités de la banque de détail en France, BNP Paribas

Jean-Pierre Clamadieu Président du Comité exécutif, Solvay

Olivier Duhamel Professeur émérite des Universités, Sciences Po

Marwan Lahoud Associé, Tikehau Capital

Fleur Pellerin Fondatrice et CEO, Korelya Capital, ancienne ministre

Natalie Rastoin Directrice générale, Ogilvy France

René Ricol Associé fondateur, Ricol Lasteyrie Corporate Finance

Arnaud Vaissié Co-fondateur et Président-directeur général, International SOS

Florence Verzelen Directrice générale adjointe, Dassault Systèmes

Philippe Wahl Président-directeur général, Groupe La Poste

PRÉSIDENT D'HONNEUR

Claude Bébéar Fondateur et Président d'honneur, AXA

INSTITUT MONTAIGNE



IL N'EST DÉSIR PLUS NATUREL QUE LE DÉSIR DE CONNAISSANCE

Action publique : pourquoi faire compliqué quand on peut faire simple

L'efficacité des services publics est un critère déterminant de l'attractivité d'un pays, comme de la qualité de vie de ses habitants. Les Français sont très attachés à leurs services publics, mais estiment insuffisant le rapport entre le niveau de leurs impôts et celui des services publics qui leur sont rendus.

S'appuyant sur ce constat, Jean-Ludovic Silicani, haut fonctionnaire, ancien commissaire à la réforme de l'État, a réalisé une étude visant à déterminer comment augmenter l'efficacité des services publics, en se concentrant sur les dépenses de fonctionnement et de structures (environ 18 % du PIB, soit un tiers des dépenses publiques totales).

L'étude recommande donc une série de réformes importantes et cohérentes, articulées autour de 16 propositions, portant sur les principaux paramètres de l'action publique (les organisations, la fonction publique, la réglementation, la numérisation), avec un objectif de simplification comme fil directeur.

En suivant ces recommandations, la part du total des dépenses publiques de fonctionnement (rémunérations et autres) pourrait être ramenée, en cinq ans, de 18 % à 17 % du PIB.

Rejoignez-nous sur :



Suivez chaque semaine
notre actualité en vous abonnant
à notre newsletter sur :
www.institutmontaigne.org

Institut Montaigne
59, rue La Boétie - 75008 Paris
Tél. +33 (0)1 53 89 05 60
www.institutmontaigne.org

10 €
ISSN 1771-6756
Mars 2019